

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

**La cuenca del río Salí-Dulce (Argentina) y su
región. Estudio de su régimen jurídico**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Pablo Ramón Lucatelli Gómez

DIRECTORES

Antonio Embid Irujo
Omar Buozza Ariño

Madrid, 2017

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO



La cuenca del río salí-dulce (Argentina) y su región

Estudio de su régimen jurídico

Autor: PABLO RAMÓN LUCATELLI GÓMEZ

Directores: ANTONIO EMBID IRUJO

OMAR BUOAZZA ARIÑO

2015

AGRADECIMIENTOS

Han pasado varios años de lucha contra la silla, contra el abandono, contra el conformismo de decir ya rendí el DEA para que mi tesis doctoral nazca, exista y es allí donde tuvo vital acción mi director, Prof. Dr. Antonio Embid Irujo, a quien tuve la suerte de conocer hace diez años, en la ciudad de Salta, Argentina, donde se lo designó Doctor Honoris Causa por la Universidad Nacional unos años después.

Desde entonces sus consejos claros y precisos, sus valiosas críticas constructivas me permitieron no solo estar hoy aquí con mi tesis terminada, sino haber obtenido diversas distinciones, incorporaciones en academias nacionales, dirigir cursos de posgrados y ganar concursos de consultores en la República Argentina.

Su labor se fue desplegando, y a la vez fue aumentando mi deuda académica y social por el accionar infatigable y generoso de mi codirector, el Prof. Dr. Omar Bouazza Ariño, que en cada corrección (y fueron muchas) estuvo siempre su palabra de aliento y respeto. Todo esto fue dinamitando mis miedos y desganos, y soslayando el horizonte final que hoy vivo académicamente, por ello, muchas gracias a los dos.

Manifiesto con impar agradecimiento al coordinador del Doctorado de la UCM en Tucumán, Prof. Dr. Sergio Díaz Ricci, por su recalcitrante predisposición para que los alumnos del doctorado lleguen a realizar su tesis, siendo reforzado su

accionar por el señor Decano de la Facultad de Derecho UCM, Prof. Dr. Raúl Canosa Usera, que siempre mostró su predisposición para solucionar cualquier necesidad que podamos tener los doctorandos de Tucumán, en su casa de Altos Estudios.

Agradezco a los profesores Mario Valls, Víctor Martínez, Luis Moisset de Espanes, Luis Ramón Arce, Roberto Pablo Sobre Casas, Miguel Petracca, José Daniel Kobylański y Eduardo J. R. LLugdar por su solidaridad profesional, al poner a mi disposición sus valiosas bibliotecas, sus estudios, su tiempo e irremplazables enseñanzas.

A las profesoras Marta G. Terrera y Nora Beatriz de Grupalli Ledesma, al escritor y médico, Dr. Antonio Jesús Cruz, a la Lic. Mariana del Valle Lucatelli, a Néstor Corvalán e Iñiqui Ortega, por estar todos ellos a mi lado en todo momento, y hasta el final, en esta empresa compleja y ardua, que es hacer una tesis doctoral

Finalmente, dedico mi tesis, a la memoria de mi padre, un soñador de la tierra santiagueña, donde la obra hídrica más grande realizada en estos últimos años, el Acueducto del Oeste (de 160 km) llega, a fin de este año, a su ciudad natal, Laprida, en la provincia de Santiago del Estero. A mi madre, la socióloga, Prof. Lic. Luisa Gómez Coronel de Lucatelli por haberme dado la vida y la vocación de servir, para que mi vida sea útil.

Nada de esto hubiera tenido sostén sin mi esposa, María Belén Amado, quien junto a mis hijos, Sofía, Pablo Ramón y Tomás Manuel me alentaban las mañanas frías del crudo invierno y las siestas cálidas del verano norteno.

A todos ellos, gracias.

ÍNDICE

Resumen	21
Abstract	25
Siglas	29
Introducción	32
Objetivo	33
Metodología	38
 Capítulo I Aspectos Generales de la Cuenca Salí-Dulce	 45
I.1 Aspectos generales de la Cuenca Salí-Dulce	45
Historia de la Región en la Argentina.....	54
Avances institucionales.....	68
El agua como problema	71
El NOA y el problema del agua	73
I.1.1. Ubicación geográfica y Naturaleza del territorio de la Cuenca Salí-Dulce	78

I.1.2. Provincias que integran la cuenca. Superficie y densidad de Población.

Sus actividades económicas	79
Salta	79
<i>Límites</i>	80
<i>Agricultura</i>	80
<i>Ganadería</i>	82
<i>Actividad minera</i>	82
<i>Explotación forestal</i>	83
<i>Industria</i>	83
<i>Visión institucional</i>	83
Tucumán	84
<i>Agricultura</i>	85
<i>Ganadería</i>	87
<i>Apicultura</i>	88
<i>Minería</i>	88
<i>Industria</i>	89
<i>Explotación forestal</i>	90
<i>Visión institucional</i>	91
<i>La competencia para el ordenamiento territorial en el sistema de</i> <i>Tucumán</i>	93

<i>“Calidad de vida” en la Constitución Española de 1978</i>	97
<i>Con respecto al art. 9 de la Constitución Española</i>	103
<i>Libertad, igualdad y participación</i>	105
<i>Principios del ordenamiento jurídico</i>	107
Santiago del Estero.....	109
<i>Agricultura</i>	110
<i>Ganadería</i>	111
<i>Explotación forestal</i>	111
<i>Actividad industrial</i>	112
<i>Visión institucional</i>	113
Catamarca.....	114
<i>Agricultura</i>	115
<i>Ganadería</i>	115
<i>Minería</i>	115
<i>Industria</i>	116
<i>Visión institucional</i>	117
Córdoba	121
<i>Límites</i>	121
<i>Agricultura</i>	122
<i>Ganadería</i>	122

<i>Actividad minera</i>	123
<i>Actividad industrial</i>	123
<i>Recursos hídricos</i>	124
<i>Visión institucional</i>	125
I.1.3. Tipo de cuenca, su caudal y delimitación	131
<i>Cuenca Río Salí-Dulce</i>	135
<i>Caudal</i>	136
<i>Delimitación de la cuenca</i>	137
I.1.4. Ríos tributarios al Río Salí y al Embalse de Río Hondo.....	138
<i>Orden Río % Promedio</i>	142
I.1.5. Industrias existentes en las provincias	142
I.1.6. Proyectos para el aprovechamiento de la cuenca	147
Petición ante el Banco Mundial	153
I.1.7. Problemas y conflictos permanentes y no permanentes	154
Químico.....	155
Sanitario	155
Biológico.....	156
Capítulo II Régimen Jurídico de las Cuencas	161

II.1. Regulación Normativa de las cuencas interjurisdiccionales en Argentina. La Constitución de la Nación Argentina.....	161
II.1.1. Facultades de las provincias y del Estado federal en la Constitución Nacional.....	161
II.1.2. La Doctrina de las clases de federalismo en el derecho público provincial	168
II.1.3. Relaciones de subordinación, inordinación y coordinación entre el Estado Nacional y las provincias	169
II.1.4. Facultades delegadas, reservadas, concurrentes y vedadas	173
II.1.5. La regulación de las aguas interjurisdiccionales en la Constitución Nacional	177
II.1.6. Doctrinas sobre la regulación de las aguas interjurisdiccionales en Argentina	182
Tesis Centralista	184
Tesis Federalista.....	187
Tesis Intermedia	191
Congreso del agua en Mendoza	192
II.1.7. Decretos y Leyes dictadas durante el Gobierno Nacional sobre aguas interjurisdiccionales	195
II.1.8. Reformas Constitucionales de 1949 y 1957	198
II.1.9. La Reforma Constitucional de 1994. La incorporación del artículo 41 de la Constitución Nacional	200

II.2. La regulación del agua en el Código Civil Argentino	218
II.2.1. Dominio de las aguas público y privado	218
Debate histórico entre Velez Sarfield y Bartolomé Mitre	227
El nuevo Código Civil y Comercial para toda la República Argentina.....	231
II.3. Tratados Internacionales aprobados por leyes nacionales que regulan el medio ambiente	235
Sobre el Informe de Auditoría General de la Nación	238
II.4. Leyes nacionales de presupuestos mínimos que regulan el medio ambiente	239
II.4.1. Normativa General en materia de Medio Ambiente	239
Ley 25.675 - Ley General del Ambiente	239
1.Principio de congruencia	241
2.Principio precautorio	242
3.Principio de equidad intergeneracional	245
4.Principio de progresividad.....	246
5.Principio de responsabilidad	247
6.Principio de subsidiariedad	248
7.Principio de sustentabilidad o desarrollo sostenible.....	249
8.Principio de solidaridad	250

9.Principio de cooperación	252
10. Quien contamina paga	253
II.4.2.: Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios	255
Ley 25.612 - Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios	255
II.4.3.: Gestión y Eliminación de los Bifenilos Policlorados (PCB)	258
Ley 25.670 - Ley de Gestión y Eliminación de los Bifenilos Policlorados (PCB).....	258
II.4.4.: Gestión Ambiental de Aguas	260
Ley 25.688 - Ley de Gestión Ambiental de Aguas	260
II.4.5.: Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental y en Poder del Estado	267
Ley 25.831 - Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental y en Poder del Estado	267
II.4.6.: Presupuestos Mínimos para la Gestión de Residuos Domiciliarios.....	268
Ley 25.916 - Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión de Residuos Domiciliarios.....	268
II.4.7.: Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos	270

Ley 26.331 - Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos	270
II.4.8.: Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema en todo el Territorio Nacional	273
Ley 26.562 - Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema en todo el Territorio Nacional	273
II.4.9.: Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Peri glacial	275
Ley 26.639 - Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Peri glacial	275
Capítulo III Derecho de la Integración	277
III.1. Derecho de la Integración en la Doctrina	277
III.1.1. Convenciones o convenios	279
Negociación	282
III.1.2. Los Tratados en el Derecho Argentino	286
III.2. Consejo Hídrico Federal (COHIFE)	289
III.2.1. Alternativas a las cuencas como Unidades Territoriales para la Gestión del Agua	299
<i>Preventiva</i>	303
<i>Descentralizada</i>	303

<i>Transectorial</i>	303
<i>Multidisciplinaria</i>	304
<i>Consensuada y coordinada</i>	304
<i>Participativa</i>	304
III.2.2. Los Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina	305
Principios Rectores de la Política Hídrica	307
Tabla Principios Rectores de la Política Hídrica	308
Tabla Principios generales considerados para la formulación del plan	311
III.2.3. Los principios rectores que tienen plenamente referencia a la cuenca Salí-Dulce	314
III.3. El Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)	320
III.4. Proyecto de Creación de un Ente Biprovincial entre las Provincias de Santiago del Estero y Tucumán	332
III.5. El Parlamento del Noroeste Argentino (PNOA)	335
 Capítulo IV Cuenca Salí-Dulce. Ordenamiento Convencional	 346
IV.1. Regulación Convencional de la Cuenca Salí-Dulce	347

IV.1.1. Los Recursos Hídricos en la Provincia de Tucumán.....	350
IV.1.2. Tratado Interjurisdiccional de 1967	352
IV.1.3. Creación del Comité de Cuenca Salí-Dulce	356
IV.2. El Proyecto del Canal Federal en la Argentina	358
IV.2.1. Impulso nacional	362
IV.2.2. La crisis del proyecto.....	363
IV.2.3. El Comité Interjurisdiccional de Cuenca del Río Salí-Dulce	367
IV.3. Monitoreo del embalse y sus tributarios.....	380
IV.3.1. Operatividad	381
Requerimientos	381
IV.3.2. Mediciones / Observaciones / Percepciones frecuentes	382
IV.3.3. Mediciones no frecuentes	384
IV.3.4. Procedimientos.....	384
IV.4. Plan de respuesta a eventos que causan mortandad de peces.....	385
IV.4.1. Plan	385
IV.4.2. Situaciones.....	386
VI.4.3. Acciones	387
VI.4.4. Metodología que se propuso	388
Trabajos a desarrollar	388
VI.4.5. Equipos, herramientas y materiales con los que se debe contar	389

VI.4.6. Recursos humanos	391
VI.4.7. Sugerencias	391
IV.5. Desarrollo de componentes de participación social	392
IV.5.1. Objetivos	392
IV.5.2. Componentes	393
<i>a. Planificación y ordenamiento territorial</i>	393
<i>b. Instrumentos de intervención territorial</i>	393
<i>c. Estrategias de intervención</i>	394
IV.5.3. Etapas del Proceso	394
IV.5.4. Características del foro	395
IV.6. Elaboración de una experiencia piloto para localidades pequeñas que combine educación ambiental, concientización y diseño participativo de soluciones	396
IV.6.1. Modelo Monteros (Provincia de Tucumán).....	397
<i>Actores</i>	397
<i>Objetivos</i>	398
<i>Etapas del plan piloto</i>	398
IV.6.2. Modelo Las Termas de Río Hondo	400
<i>Actores</i>	400
<i>Herramientas</i>	401

Objetivos	401
Etapas del plan piloto.....	402
IV.7. Proyecto de Centro de Piscicultura, Monitoreo Ambiental y Educación Ambiental	407
IV.7.1. Introducción.....	407
IV.7.2. Situaciones problemáticas	409
IV.7.3. Posibles soluciones	410
IV.7.4. Objetivos	411
IV.7.5. Metas	412
Emergencias	414
1.Emergencias Biológicas.....	414
2.Emergencias Químicas	416
3.Emergencias Físicas.....	417
Acciones preventivas	417
1.Propuesta de programa de capacitación.....	417
2.Seminarios de Orientación	419
3.Entrenamiento Interno: Asiste el personal del embalse	420
4.Simulación de Emergencia en Mesa de Trabajo.....	420
5.Ejercicio Funcional	421
6.Simulacro	421

IV.7.6. Propuesta de programa de aviso a la población y medios de comunicación.....	422
IV.7.7. Elaboración de una Base de Datos con la información relevada por la empresa hidroeléctrica	424
<i>Tabla: Parámetros que se registran, métodos de medición y precisión esperada:</i>	<i>426</i>
<i>Tabla: Localización de las mediciones: Ubicación de las estaciones de muestreo en los embalses Río Hondo y Los Quiroga</i>	<i>427</i>
<i>Sistematización de los datos aportados por los informes de monitores</i>	<i>429</i>
Actividades conjuntas del Defensor del Pueblo	431

Capítulo V Jurisprudencia de las Cuencas Hídricas de la Argentina

434

V.1. La Evolución de la Jurisprudencia Ambiental de las Aguas Interjurisdiccionales en la Argentina.....	434
V.1.1. Aspectos generales	435
V.2. Sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia ambiental.....	442
V.3. La jurisprudencia referida a la Cuenca del Río Atuel	450
V.4. El caso de la Cuenca de la laguna La Picasa	463
V.5. Jurisprudencia referida a la Cuenca Matanza-Riachuelo.....	470

V.6. La ley de creación de ACUMAR. Sus alcances	494
V.7. La regulación judicial de la Cuenca del Río Salí-Dulce.....	497

Conclusiones

Primera.....	512
Segunda.....	513
Segunda Bis	515
Tercera.....	517
Cuarta	518
Quinta.....	520
Sexta	520
Séptima	521
Octava.....	521
Novena.....	522
Décima	523
Décima primera	524
Décima segunda	524
Décima Tercera.....	526
Décima Cuarta	526
Décima Quinta.....	527

Décima Sexta	528
Décima Séptima	529
Décima Octava	530
Décima Novena	531
Vigésima.....	531
Vigésima Primera	532
Vigésima Segunda	534
Bibliografía.....	536
 Webgrafía	 572
 Anexo de Mapas	 580
Mapa 1. Cuenca Salí-Dulce	581
Mapa 2. Laguna Mar Chiquita	582
Mapa.3 Provincia de Salta.....	583
Mapa.4 Provincia de Tucumán	584
Mapa.5 Provincia de Tucumán: Mapa Hidrográfico	585
Mapa.6 Provincia de Catamarca	586
Mapa.7 Provincia de Santiago del Estero	587
Mapa.8 Provincia de Santiago del Estero – Hidrografía	588

Mapa.9 Provincia de Córdoba	589
Mapa.10 Cuenca Hidrográfica Río Matanza-Riachuelo	590
Mapa.11 Laguna La Picasa	591
Mapa.12 Río Atuel	592
Mapa.13 Proyecto Canal Federal	593
 Cuadros	 51
Cuadro N° 1. El trabajo en la Sociedad Preindustrial, Industrial y Posindustrial	51
 Tablas	
1.Principios rectores de la Política Hídrica	308
2.Los principios generales considerados para la formulación del Plan	311
3.Parámetros que se registran, métodos de medición y precisión.....	426
4.Localización de las mediciones: Ubicación de las estaciones de muestreo en los embalses Río Hondo y Los Quiroga.....	427

RESUMEN

En el presente trabajo abordamos la problemática del agua en su sentido más estricto, con una mirada no solamente jurídica sino también histórica y sociológica en el área de influencia de la Cuenca de los ríos Salí-Dulce (una de las más importantes del vasto territorio nacional), con el objeto de buscar respuestas adecuadas para el futuro.

Hemos decidido trabajar en este tema tan complejo por varios motivos. Por un lado, en la región Noroeste Argentino (NOA) hemos observado particularidades que no encontramos en otras partes del mundo; a la luz de las políticas actuales hemos podido comprobar que una de las causas de su aislamiento (probablemente la más importante) sea que, primero los españoles, durante la época de la Conquista y Colonización y los primeros gobiernos de la incipiente Nación aplicaron políticas adecuadas a los intereses del puerto de Buenos Aires, lo que fue en desmedro de las provincias del interior (sobre todo en aquellas que conforman el Norte Grande de la Argentina). Como una muestra palmaria de esta aseveración está el diseño de los Ferrocarriles Argentinos, que se construyeron de manera tal que todas las líneas férreas terminan y/o comienzan en Buenos Aires y, en la práctica, no existen líneas férreas autónomas que no se relacionen de manera directa con el puerto.

Además, nos ha impulsado el haber estudiado y demostrado que más allá de cualquier justificativo, los problemas habituales generados por actividades agropecuarias y/o industriales (frigoríficos, citrícolas, ingenios azucareros, papeleras, etc.) son el resultado de una mala gestión integrada del recurso hídrico en la cuenca.

Asimismo, es preciso dejar expresamente advertido que si bien, después del Primer Congreso Regional de Planificación Integral del Noroeste Argentino (PINOA), en 1946, se han realizado múltiples estudios (generalmente esfuerzos individuales de cada provincia sin coordinación adecuada, o de la Nación sin hacer partícipes a las provincias poseedoras de la cuenca), no existe a la fecha un estudio integral que se haya realizado por un grupo de representantes de las provincias de la cuenca en forma conjunta. El único estudio integral fue realizado por el Ing. Oscar DÍAZ RUEDA en 1983, por lo que está absolutamente desactualizado y ha perdido vigencia.

Otro tema que hemos de considerar es que el tipo de relaciones que hay entre el Gobierno central y las provincias no se compadece del sistema federal de gobierno, que está establecido en la Constitución, porque hasta el día de hoy las mismas se basan más en la subordinación de los gobiernos provinciales a los dictados del poder central, que muchas veces desconoce los derechos inherentes a los estados locales, los que en teoría son autónomos, pero que en la práctica son absolutamente dependientes de los dictados del Gobierno nacional.

A la vez, observamos con preocupación el hecho de que el Parlamento del Noroeste Argentino (PNOA), ámbito en el que deberían debatirse este tipo de problemáticas, carece de sede y de estructura permanente. Por tanto resulta difícil reclamar desde ese espacio por tareas de interacción permanente para conseguir mejores resultados. A lo cual debemos agregar puntualmente que algunas provincias (específicamente Tucumán) no han dado respuestas adecuadas a lo solicitado desde el PNOA en reiteradas oportunidades, con el objeto de encarar de manera conjunta los graves daños ambientales que se producen aguas abajo de la cuenca (específicamente en el Embalse de Río Hondo y en las poblaciones ribereñas del extenso recorrido del curso principal de agua), así como en la evolución desmesurada de la laguna Mar Chiquita, cuyo principal tributario es precisamente el río Dulce, ya que el Suquía y el Xanaes aportan muy poco caudal.

El problema que se presenta sobre la regulación de las aguas interjurisdiccionales y, en especial, de la Cuenca Salí-Dulce fue abordado por primera vez en la Cuarta Conferencia de Abogados de 1936, realizada en la provincia de Tucumán.

La creciente necesidad de lograr el equilibrio hidrológico, que asegure el abastecimiento suficiente de agua a la población, se alcanzará armonizando la disponibilidad natural con las extracciones del recurso mediante el uso eficiente del agua.

En la región de la Cuenca Salí-Dulce, donde la población de las provincias que la componen representa aproximadamente un 18% de la población de la República Argentina, que es un total de 40 millones, la disponibilidad de agua dulce por habitante es sumamente variable, de allí que podemos expresar que entre los temas que se han de analizar, relativos a la regulación competencial de las aguas interjurisdiccionales, tiene que ver con la distribución en el espacio, la distribución en el tiempo, la calidad química, la degradación por contaminación, la captación y distribución y el derroche por ineficiencia en el uso del recurso. Si bien el manejo de los recursos hídricos ha llevado, muchas veces, a graves conflictos entre naciones, provincias o regiones, también, entre otros casos, se han realizado proyectos de gran envergadura, como obras hidroeléctricas, de regadío, entre otras; como en lo ocurrido en la Cuenca Salí-Dulce, (Dique Frontal Río Hondo, provincia de Santiago del Estero).

Para comprender la complejidad de cada región es menester situarnos en cada una de ellas, es decir, en el origen mismo de los grupos sociales; es allí, en esa mirada sociológica y ecológica donde encontraremos la respuesta a las causas que genera cada medio y las medidas indispensables para llegar a las soluciones permanentes y superadoras.

ABSTRACT

In this work, we approach the water problems in their strictest sense, with a view that is not only juridical but also historical and sociological in the influence area of the Basin of the Salí-Dulce rivers (one of the most important in the huge national territory). Our aim is to look for answers adequate to the future.

We decided to work on this so complex theme because of many reasons. On one hand, in the Argentinian Northwest region (NOA) we observed particularities that we didn't find in other parts of the world; thanks to the present politics we could check that one of the reasons for its isolation (probably the most important) is that, first the Spaniards, during the time of the Conquest and the Colonization and the first governments of the incipient nation applied politics adequate to the interests of Buenos Aires harbour, what was against the interests of the inner provinces (above all in those that build the Big North of Argentina). A sample of this assertion is the design of the Argentinian Railways which were built in such a way that all the railway lines end and/or begin in Buenos Aires and there aren't practically any autonomous railway lines that aren't directly related to the harbour.

Besides, having studied and demonstrated that further than any justification, the common problems generated by the farming and/or industrial activities

(coldstorage plants, citric plants, sugar plants, paper manufactories, etc.) are the result of a bad integrated management of the hydric resource in the basin.

Furthermore, we must expressly warn that, although the First Integral Planning Congress of the Argentine Northwest (PINOA), in 1946, various studies were realized (generally individual efforts of each province without any adequate coordination, or studies of the Nation without letting participate the provinces which possess the basin), there isn't any integral study realized by a group of representatives of the basin provinces in a combined form. The only integral study was realized by Engineer Oscar DÍAZ RUEDA in 1983. That's the reason why it isn't absolutely updated and has lost validity.

Other subject that we must considerate is that the type of relations that exists between the central Government and the provinces doesn't fit with the federal government system, that is established in the Constitution because till now the same are based more in the subordination of the provincial governments to the dictates of the central power, that often doesn't know the inherent rights to the local states, the ones that are theoretically autonomous but that are practically dependent on the dictates of the national Government.

At the same time, we observe with concern the fact that the Argentine Northwest Parliament (PNOA), field in which this type of problems should be debated, lacks a central office and a permanent structure. Therefore it is difficult to claim from this place for interactive permanent tasks in order to obtain better results. We must

punctually add that some provinces (especially Tucumán) haven't given any answers adequate to the reiterative requests of the PNOA, which aim to face in a combined manner the serious environmental damages that are produced waters down the basin (specially in the Río Hondo Dam and in the riverside populations along the extensive rune of the principal water course), as well as in the disproportionate evolution of the Mar Chiquita swamp, the principal tributary being precisely the Dulce river, as the Suquía and the Xanaes bring a very small volume.

The problem about the regulation of the territorial waters, and, specially of the Sali-Dulce Basin, was raised for the first time in the FOURTH LAWERS CONFERENCE in 1936, realized in the province of Tucumán.

The increasing necessity of obtaining an hydrological equilibrium, that would assure the sufficient water provision, will be reached armonizing the natural availability with the extractions of the resourse through an efficient use of water.

In the region of the Salí-Dulce Basin, where the population of the provinces that constitutes it approximately represents 18% of the Argentine population, which is of 40 millions, the availibility of fresh water by inhabitant is highly variable, that is the reason why we can say that among the themes that are to be analysed , related to the competent regulation of the territorial waters, we can mention the distribution in space, the one in time, the chemical quality, the degradation by contamination, captation and the distribution and the waste because of the inefficiency of the water use. Although the management of the hydric resources

has brought, many times, to serious conflicts among nations, provinces or regions, in other cases wideranging projects as hydroelectrical works, irrigation, among others were realized, as in the Salí-Dulce Basin (Río Hondo Front Dam, province of Santiago del Estero).

To understand the complexity of each region it is necessary to place ourselves in each one, that is to say in the proper origin of the social groups. It is there, in this sociological and ecological lecture, where we will find the answer to the causes that generate each environment and the indispensable measures so as to come to permanent and surmonteable solutions.

SIGLAS

ACUMAR:	Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo
AyE:	Agua y Energía Eléctrica
ALA:	Autoridades Locales de Aplicación
ANA:	Autoridad Nacional de Aplicación
CC:	Código Civil
CD:	Comité de Dirección
CE:	Constitución Española
CEAMSE:	Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado
CECRA:	Cámara Española de Comercio de la República Argentina
CEDHA:	Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente
CELS:	Centro de Estudios Legales y Sociales
CFI:	Consejo Federal de Inversiones
CIACE:	Agencia Interprovincial del Agua de Catamarca y Santiago del Estero
CIRSD:	Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce
CMR:	Cuenca Matanza-Riachuelo
CN:	Constitución Nacional
CNUMAD:	Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo
COFEMA:	Consejo Federal del Medio Ambiente
COHIFE:	Consejo Hídrico Federal
CONADE:	Consejo Nacional del Desarrollo

COP:	Contaminantes Orgánicos Persistentes
COVIAR:	Corporación Vitivinícola Argentina
CPA:	Código Penal Argentino
CSJN:	Corte Suprema de Justicia de la Nación
CT:	Comisión Técnica
DB:	Dirección de Bosques
EIA:	Evaluación de Impacto Ambiental
ERPANO:	Ente Regional para la Protección Ambiental del NOA
FARN:	Fundación Ambiente y Recursos Naturales
FUNDAYD:	Fundación Ambiente y Desarrollo
GIRSU:	Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos
IACNA:	Indicadores de Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental
INTA:	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
LGA:	Ley General del Ambiente
MEM:	Mercado Eléctrico Mayorista
MERCOSUR:	Mercado Común del Sur
NOA:	Noroeste Argentino
NEA:	Noreste Argentino
OIANA:	Organismo Interprovincial del Agua del Noroeste Argentino
ONG:	Organización No Gubernamental
OSN:	Obras Sanitarias de la Nación
PCB:	Bifenilos Ploriclorados
PCES:	Programa de Control de los procesos de Erosión y Sedimentación
PEN:	Poder Ejecutivo Nacional
PINO:	Primer Congreso Regional de Planificación Integral del Noroeste

	Argentino
PJ:	Poder Judicial
PNOA:	Parlamento del NOA
PNPBN:	Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos
PPDS:	Polo Petroquímico de Dock Sud
PRAI:	Proyecto Piloto de Reconversión Agrícola-Industrial
PRC:	Programa de Reducción de la Contaminación
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RN:	Recursos Naturales
SAyDS:	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable
SSRH:	Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación
UBA:	Universidad de Buenos Aires
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNT:	Universidad Nacional de Tucumán
UP:	Unidad del Plan
ZICOSUR:	Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano

INTRODUCCIÓN

La escasez del agua dulce en el mundo tiene una extraordinaria importancia como recurso imprescindible para la vida. Su disponibilidad y nivel de consumo es un indicador del desarrollo económico y social de un Estado.

El agua se ha transformado, probablemente, en el mayor conflicto geopolítico del tercer milenio, ya que –según sostienen los especialistas– se espera que en 2025 la demanda de este elemento vital sea un 56% superior al que pueda brindar el suministro, y quienes posean agua podrían ser blanco de un saqueo forzado. Se calcula que para los 6.250 millones de habitantes a los que hemos llegado se necesitaría ya un 20% más de agua. La pugna es entre quienes creen que el agua debe ser considerado un *commodity* o bien comerciable (como el trigo y el café) y quienes expresan que es un bien social relacionado con el derecho a la vida. Los alcances de la soberanía nacional y las herramientas legales son también parte de esta concepción.

El problema es que el agua (un recurso que, aparentemente, no representa problemas en algunas regiones del mundo) es un bien muy escaso para los 1.100 millones de personas que carecen de acceso al agua potable, a las que habría

que sumar otros 2.400 millones de personas que no tienen acceso a un saneamiento adecuado.

OBJETIVOS

En el presente trabajo abordamos la problemática del agua en su sentido más estricto, con una mirada no solamente jurídica sino también histórica y sociológica en el área de influencia de la Cuenca de los ríos Salí-Dulce (una de las más importantes del vasto territorio nacional), con el objeto de buscar respuestas adecuadas para el futuro.

Hemos decidido trabajar en este tema tan complejo por varios motivos. Por un lado, en la región Noroeste Argentino (NOA) hemos observado particularidades que no encontramos en otras partes del mundo; a la luz de las políticas actuales hemos podido comprobar que una de las causas de su aislamiento (probablemente la más importante) sea que, primero los españoles, durante la época de la Conquista y Colonización y los primeros gobiernos de la incipiente Nación aplicaron políticas adecuadas a los intereses del puerto de Buenos Aires, lo que fue en desmedro de las provincias del interior (sobre todo en aquellas que conforman el Norte Grande de la Argentina). Como una muestra palmaria de esta aseveración está el diseño de los Ferrocarriles Argentinos, que se construyeron de manera tal que todas las líneas férreas terminan y/o comienzan en Buenos Aires

y, en la práctica, no existen líneas férreas autónomas que no se relacionen de manera directa con el puerto.

Además, nos ha impulsado el haber estudiado y demostrado que más allá de cualquier justificativo, los problemas habituales generados por actividades agropecuarias y/o industriales (frigoríficos, citrícolas, ingenios azucareros, papeleras, etc.) son el resultado de una mala gestión integrada del recurso hídrico en la cuenca.

También nos ha estimulado el hecho de que, si bien hay muchos estudios serios sobre la problemática del agua en la Argentina, generalmente quienes han trabajado en el tema, lo han hecho desde sus propios lugares de residencia; no es la misma mirada la de un consultor o jurista mendocino sobre el río Atuel, que conoce a la perfección, que la que el propio estudioso tiene sobre una cuenca, como la Salí–Dulce, donde puede comprobarse que, por ejemplo, la doctrina salteña y catamarqueña no tienen ningún interés en el estudio de la misma.

Asimismo, es preciso dejar expresamente advertido que si bien, después del Primer Congreso Regional de Planificación Integral del Noroeste Argentino (PINOA), en 1946, se han realizado múltiples estudios (generalmente esfuerzos individuales de cada provincia sin coordinación adecuada, o de la Nación sin hacer partícipes a las provincias poseedoras de la cuenca), no existe a la fecha un estudio integral que se haya realizado por un grupo de representantes de las

provincias de la cuenca en forma conjunta. El único estudio integral fue realizado por el Ing, Oscar DÍAZ RUEDA en 1983, por lo que está absolutamente desactualizado y ha perdido vigencia.

Otro tema que hemos de considerar es que el tipo de relaciones que hay entre el Gobierno central y las provincias no se compadece del sistema federal de gobierno, que está establecido en la Constitución, porque hasta el día de hoy las mismas se basan más en la subordinación de los gobiernos provinciales a los dictados del poder central, que muchas veces desconoce los derechos inherentes a los estados locales, los que en teoría son autónomos, pero que en la práctica son absolutamente dependientes de los dictados del Gobierno nacional.

A la vez, observamos con preocupación el hecho de que el Parlamento del Noroeste Argentino (PNOA), ámbito en el que deberían debatirse este tipo de problemáticas, carece de sede y de estructura permanente. Por tanto resulta difícil reclamar desde ese espacio por tareas de interacción permanente para conseguir mejores resultados. A lo cual debemos agregar puntualmente que algunas provincias (específicamente Tucumán) no han dado respuestas adecuadas a lo solicitado desde el PNOA en reiteradas oportunidades, con el objeto de encarar de manera conjunta los graves daños ambientales que se producen aguas abajo de la cuenca (específicamente en el Embalse de Río Hondo y en las poblaciones ribereñas del extenso recorrido del curso principal de agua), así como en la

evolución desmesurada de la laguna Mar Chiquita, cuyo principal tributario es precisamente el río Dulce, ya que el Suquía y el Xanaes aportan muy poco caudal.

Del mismo modo, hemos notado que los diferentes órganos creados (CIRSD, COHIFE, COFEMA, PNOA, etcétera) en la práctica no han tenido ninguna repercusión, ya que Tucumán acuerda sus programas con la Nación y por su parte, Santiago del Estero construye sus obras hidráulicas con aportes del tesoro nacional y el apoyo del Poder Ejecutivo Nacional.

El problema que se presenta sobre la regulación de las aguas interjurisdiccionales y, en especial, de la Cuenca Salí-Dulce fue abordado por primera vez en la Cuarta Conferencia de Abogados de 1936, realizada en la provincia de Tucumán.

La creciente necesidad de lograr el equilibrio hidrológico, que asegure el abastecimiento suficiente de agua a la población, se alcanzará armonizando la disponibilidad natural con las extracciones del recurso mediante el uso eficiente del agua.

En la región de la Cuenca Salí-Dulce, donde la población de las provincias que la componen representa aproximadamente un 18% de la población de la República Argentina, que es un total de 40 millones, la disponibilidad de agua dulce por habitante es sumamente variable, de allí que podemos expresar que entre los temas que se han de analizar, relativos a la regulación competencial de

las aguas interjurisdiccionales, tiene que ver con la distribución en el espacio, la distribución en el tiempo, la calidad química, la degradación por contaminación, la captación y distribución y el derroche por ineficiencia en el uso del recurso. Si bien el manejo de los recursos hídricos ha llevado, muchas veces, a graves conflictos entre naciones, provincias o regiones, también, entre otros casos, se han realizado proyectos de gran envergadura, como obras hidroeléctricas, de regadío, entre otras; como en lo ocurrido en la Cuenca Salí-Dulce, (Dique Frontal Río Hondo, provincia de Santiago del Estero).

Nuestra Argentina es un país de territorio extenso que, por su vastedad, presenta diferentes matices ambientales. En un país que cuenta con montañas tan elevadas como las de la cordillera de los Andes, ríos tan importantes como el Paraná o el Uruguay o el Salado, selvas densamente pobladas como la de la región Chaco-santiagueña y llanuras tan extensas como la Pampa resulta natural no solamente la biodiversidad zoológica, sino también las diferentes tipologías humanas, las que condicionadas por su entorno son poseedoras de costumbres diferentes y de aptitudes mucho más disímiles aún para encarar la lucha vital por la supervivencia, pues cada modelo de medio ambiente habrá de generar un biotipo diferente; debido a que las necesidades de cada región y los problemas que acarrea la cotidianidad también se diferencian y a la hora de evaluarlos y buscar soluciones, siempre serán vistos desde ópticas diversas y, por supuesto, los instrumentos que se usen para resolverlos también serán distintos. Para

comprender la complejidad de cada región es menester situarnos en cada una de ellas, es decir, en el origen mismo de los grupos sociales; es allí, en esa mirada sociológica y ecológica donde encontraremos la respuesta a las causas que genera cada medio y las medidas indispensables para llegar a las soluciones permanentes y superadoras

A lo largo del texto, intentaremos analizar de manera detallada el estado actual de la legislación, acuerdos y jurisprudencia que regulan el funcionamiento de la Cuenca Salí-Dulce. Asimismo, pretendemos arribar a conclusiones y consideraciones para lograr propuestas desde lo doctrinario y legal.

METODOLOGÍA

En la realización del presente trabajo y a fin de poder analizar el cuerpo de nuestra investigación se ha desarrollado tanto un método lógico – deductivo (mixto) así como otro de naturaleza empírico- deductivo.

Para ello nos hemos basado no solamente en la bibliografía especializada que se detalla al final del texto, sino que también hemos intentado desplegar todos aquellos conocimientos que pudimos aprender, comprender y concebir durante mi desempeño como Secretario Ejecutivo de Ambiente de la Defensoría del Pueblo de Tucumán, Asesor Legal de la Dirección de Irrigación de Tucumán, Asesor

Letrado de la Comisión de Desembalse de los Complejos Hidroeléctricos El Cadillal, Escaba y Aprovechamiento de Pueblo Viejo (Tucumán) y como Coordinador Institucional del Comité de Cuenca Salí-Dulce, (conformado por representantes de las provincias argentinas del Noroeste (NOA, salvo Jujuy) y de una provincia, que sin pertenecer a la región NOA, tiene intereses en la cuenca, como la de Córdoba, por finalizar allí el recorrido del río Dulce, en la laguna de Mar Chiquita. El ejercicio profesional en el que tuve la oportunidad de conocer de manera directa los conflictos de la misma, las acciones provinciales individuales y/o conjuntas. En virtud de esa experiencia es que, en este trabajo proponemos diferentes soluciones, las que globalmente pueden ser comprendidas en el siguiente párrafo.

Con el fin de que este trabajo tenga sustento de carácter ético y formal, hemos tratado de mantener un algoritmo siguiendo una línea de desarrollo de los temas, partiendo de la ubicación geográfica y naturaleza del territorio en el que está enclavada la cuenca en estudio. Para ello no solamente estudiamos los orígenes y el desarrollo geológico y geográfico de la misma, sino que además se hizo un análisis de superficie, población, desarrollo y desenvolvimiento sociológico y económico en los tiempos que corren.

Posteriormente, estudiamos las características propias de la cuenca en sí misma, analizando de manera detallada todos aquellos datos de la región en conjunto y de cada una de las provincias en las que está enclavada la cuenca.

A continuación, se trató de profundizar en lo relacionado con la regulación normativa de las cuencas interjurisdiccionales de la Argentina, tratando de analizar de la manera más detallada posible las doctrinas que se han aplicado hasta la fecha, las leyes nacionales y/o provinciales en vigencia, a partir de lo establecido en la Constitución Nacional de 1853 y su reforma de 1994, en la cual ya se establecen pautas para estudiar y resolver las cuestiones generadas por el derecho hídrico de nuestro país. Otro hito importante que nos sirvió de base para nuestros estudios fue la Cuarta Conferencia de Colegios de Abogados, realizada en Tucumán, hasta llegar a todo lo que se ha escrito y se ha regulado y sentado jurisprudencia desde aquellos lejanos tiempos hasta nuestros días.

También hemos abordado todos los documentos a los que pudimos acceder, relacionados con el derecho de la integración y el derecho comunitario de la manera más abarcadora posible, a los efectos de sustentar nuestras conclusiones del modo más firme posible.

En este punto juzgamos necesario hacer algunas consideraciones. Debido a la constante intervención del Estado nacional, tenemos la certeza de que se ha desnaturalizado el tratamiento adecuado de la problemática de la cuenca, por lo que consideramos conveniente y necesario que se arbitren los medios para coordinar y armonizar las acciones del Gobierno central y de los gobiernos locales, respetando las autonomías de cada región y de cada provincia, sentando las bases de mutuo respeto en lo referente a las facultades jurisdiccionales que le

asisten a cada provincia y a cada región, dando entidad a lo expresado por nuestra Constitución, que deja claramente sentado que la Argentina es un país federal y que, como tal, la obligación de las autoridades nacionales es buscar la concertación, como una respuesta realista al proceso argentino.

A ninguna persona medianamente informada sobre la problemática del agua en la Argentina escapa el hecho de que casi todas las cuencas hídricas superficiales de nuestro país son, desde el punto de vista geográfico, interprovinciales y por tanto, en el aspecto meramente legal, jurídicamente interjurisdiccionales.

El no haber tenido en cuenta este detalle (es decir la pertenencia de una cuenca a dos o más provincias que, jurídicamente, son autónomas) ha generado a lo largo de la historia argentina severos problemas a la hora de aplicar normas, lo que ha producido serios conflictos entre estados provinciales, muchos de los cuales han llegado a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En lo específicamente relacionado a las aguas interjurisdiccionales de la Cuenca Salí-Dulce, es menester poner nuestra mira en el concepto de federalismo (enunciado de manera taxativa en nuestra Constitución Nacional) ya que la dinámica federal, muchas veces se manifiesta por la lucha continua entre aquellos elementos que juegan a favor de un fortalecimiento del poder central y aquellos que tienden a la fragmentación del poder entre los gobiernos provinciales, cuyo

objetivo es el fortalecimiento de esos gobiernos locales. Si nos atenemos a lo que marca la actualidad argentina y, en virtud de lo que se aprecia cotidianamente, podemos afirmar que en la Argentina, la forma de gobierno es federal solamente en el enunciado porque en la realidad se comporta como unitario.

Otro de los elementos que pesaron a la hora de decidirnos a encarar este trabajo fue el haber tenido acceso a la lectura de la obra *Digesto Ambiental de Tucumán, NOA y Nación*, del maestro tucumano Sergio DÍAZ RICCI (quien sostiene con acierto que la actual legislación ambiental es solamente uno de los elementos de la problemática ambiental, lo que nos obligó a buscar información en todo lo relacionado con el aspecto histórico y sociológico, aunque también tratamos de profundizar en lo que DÍAZ RICCI llamó como dimensión formal - normativa, la que, no cabe duda, debe integrarse con todas aquellas acciones de corte institucional, administrativo y de gestión.

Por último, debo decir que también pesó en nuestra decisión el convencimiento personal de que todos los foros, congresos y convenciones realizadas; los observatorios ambientales e incluso los organismos que se crearon para este fin, como el COFEMA, COHIFE, COHINOA, Parlamento del NOA, no han sido concebidos ni se instrumentaron en coordinación con el Comité de Cuenca Salí-Dulce.

Tal como ya manifestamos algunos párrafos más arriba, la Cuenca Salí-Dulce está compuesta por cinco provincias y actualmente existe un desgobierno hídrico de la misma.

El objetivo principal del presente trabajo es contribuir a fijar con claridad la base para el desarrollo de la problemática y la búsqueda de soluciones reales y posibles para dar respuesta a la misma, tomando en cuenta y respetando espacios - normas legales y doctrinas aplicables a la misma en el derecho argentino y observando algunas visiones doctrinales del derecho español.

Debemos remarcar que la escasez del agua dulce en el mundo tiene una extraordinaria importancia como recurso imprescindible para la vida. Su disponibilidad y nivel de consumo es un indicador del desarrollo económico y social de un Estado. La región del Noroeste Argentino no es una excepción y por ello creemos que el presente texto es un aporte para que en el futuro se puedan consensuar opiniones, leyes nacionales y provinciales y, por supuesto, la voluntad política, respetando a rajatabla los dos principios fundamentales de nuestra organización política, que son el federalismo y el respeto a las autonomías provinciales.

Como colofón de lo hasta aquí expuesto, queremos adelantar que posteriormente a todos los pasos detallados en párrafos anteriores, hemos llegado a una serie de conclusiones que son agregadas al final del trabajo, como un

resumen de cuáles son las falencias que hemos advertido en la legislación provincial vigente, analizando cada cuestión de manera somera y, a la vez, planteamos posibles soluciones para que sean consideradas por las Autoridades de Aplicación que estudian y tratan de acercar respuestas y, en caso de ser necesario, a las cámaras legislativas de cada provincia o al Congreso Nacional, a los fines de encontrar soluciones definitivas.

CAPÍTULO I

Aspectos generales de la Cuenca Salí-Dulce

EL LOBO Y EL CORDERO¹

Quien quiere hacer daño, nunca deja de hallar motivo

Un lobo y un cordero acosados por la sed, habían venido a un mismo río; el lobo estaba más arriba y el cordero mucho más abajo. Entonces el lobo excitado por su insaciable voracidad urdió este pretexto de riña. ¿Por qué, dijo, me enturbiaste el agua mientras estaba bebiendo? A su vez le dijo el cordero temblando: ¿Cómo puedo, te ruego, oh lobo, hacer ESO de que te quejas? El agua viene corriendo desde ti hasta mis sorbos.

FEDRO, FÁB. I, LIBRO PRIMERO

I.1. ASPECTOS GENERALES DE LA CUENCA SALÍ-DULCE

En el mundo actual, observamos con Ana María GIMÉNEZ que “la amplia variedad de seres vivos sobre la Tierra y los patrones naturales que conforma es

¹ FEDRO (1984), pp. 4 y ss.

el resultado de miles de millones de años de evolución según procesos naturales, y está influenciada directamente por las actividades del ser humano”².

Esa actividad antrópica se desarrolla en un espacio, en un lugar, en una región. De allí que reproducimos aquí los dichos de José Andrés RIVAS, quien sostiene que “para hablar del regionalismo es necesario establecer una serie de presupuestos previos. En primer lugar, porque cuando lo nombramos no sabemos claramente de lo que estamos hablando. Su significado es tan ambiguo que todo abordaje del problema necesita una delimitación específica de su campo de estudio. La causa es que, en principio, al regionalismo no se lo suele reconocer tanto por lo que es, sino por lo que no es. Por aquello a lo que se opone, antes que por aquello que representa. A esto se suma la desvalorización que acarrea en el campo de la producción cultural, su confusión o su entrecruzamiento con otros conceptos que poseen una evidente connotación marginal: nativismo, telurismo, folklorismo, etcétera”³.

² Ana María GIMÉNEZ agrega que “*el manejo actual de los recursos flora y fauna determinará la biodiversidad del futuro*. Como VITOUSEK *et al.* (1997) señalan “somos la primera generación que, de forma consciente, sufre las consecuencias del cambio global, pero somos también la última generación con herramientas para cambiar significativamente buena parte del proceso de degradación, si pasamos a la acción”. Ver más en GIMÉNEZ A.M. (2014), pp. 223 y ss.

³ Para José Andrés RIVAS se deben tener en cuenta también “las ideas de subordinación política, económica, social, etc., que conllevan las nociones de provinciano o rural, con que suele asociárselo. Esta forma de percepción del problema está tan acentuada, que identifica el concepto de Región con el de espacio *interior* y *subordinado*, y no se incluye en ella la percepción de las regiones como espacios multinacionales. (...) A partir de allí, la ‘geografía’ del regionalismo sería la de un territorio carente del prestigio literario del de la tradición eurocéntrica. La pampa, la sabana, la selva amazónica, los Andes, las islas del Caribe, etc., funcionan como aquello, lo otro, con respecto de la geografía (...)”. Ver más en RIVAS J.A. (2008), pp. 48 y ss.

Para poder comprender la Cuenca Salí-Dulce, que está integrada por casi todas las provincias del Noroeste Argentino (NOA), salvo Jujuy, desde una visión política, social y jurídica, es menester comenzar citando las palabras de Alberdi, que reproduce Bernardo CANAL FEIJÓO:

“Acuñó, en su brega, los dogmas sin duda más profundos de la pasión y la conciencia políticas (argentinas y americanas) de su Siglo:

1. “Sólo partiendo de una filosofía se puede alcanzar una nacionalidad”.
2. “El terreno es la peste en América, como lo es en Europa su carencia”.
- 2 bis. “Hay que escapar de la soledad; poblar nuestro mundo solitario”. “En América, poblar es gobernar”.
3. “El hombre americano adolece de ineptitud de raza para la libertad y la industria”.
4. “No son las leyes lo que necesitamos cambiar: son los hombres, las cosas”.
5. “¡Necesitamos una política de creación!”.
6. “La América está mal hecha”. “La América, de mediterránea e interna debe volverse litoral y marítima”.

6 bis. “¡Abramos de par en par las puertas! ¡Que la Europa nos penetre por todos los lados!”.

7. “¡Hay que nacionalizar el país! ¡El mundo no se ocupa de provincias!”.

8. “La omnipotencia del Estado es la negación de la libertad individual”⁴.

A partir de ese pensamiento, elegimos este tema referente a la más grande de las cuencas endorreicas⁵ e interjurisdiccionales de la Argentina. Se trata de una verdadera región en donde hoy, siguiendo a A. LISTOFFKY y L. MEDINA, “los procesos de ordenamiento territorial y de cuencas hidrológicas responden a una lógica territorial que supone una práctica científica o probada y empírica, práctica o efectiva, según el análisis de los diversos espacios, entre los distintos sectores, el contexto ecológico⁶, hídrico y regional y cada escala de desarrollo urbano y rural, de acuerdo al grupo humano de permanencia”⁷.

⁴ CANAL FEIJÓO B. (1955), pp. 18 y ss.

⁵ Víctor POCHAT, cuando se refiere a la Cuenca Salí-Dulce, dice que “la cuenca era originalmente endorreica. Sin embargo, se construyó en la provincia de Santiago del Estero, el canal Jume-Esquina, que deriva aguas del río Dulce hacia el río Salado, partiendo del dique Los Quiroga”. Ver más en POCHAT V. (2005), p. 33.

⁶ Raúl Walter HOTSCHEWER nos enseña que “de siempre el hombre, como las demás especies vivientes, recurrió a la utilización de los recursos provistos por la naturaleza para su subsistencia (...) dentro de ese orden natural del universo con sus relaciones de implicancia: equilibrio ecológico, biodiversidad y ecosistemas”. Ver más en HOTSCHEWER R.W. (1997), p. 133.

⁷ LISTOKKSKY A. y MEDINA L. (2011), p. 96.

En este aspecto, consideramos con Julio César CASTIGLIONE que “El desarrollo no parece monopolio de ningún régimen, sino el fruto de medidas adecuadas según las circunstancias, pero sí exige un gobierno estable con apoyo popular e ideas claras y dispuesto al sacrificio de las masas. Es ése el precio que todo país debe pagar”⁸.

Para Roberto DROMI “la región es la composición superadora para una auténtica alternativa federal en pro de una eficaz descentralización en materia económica social. De este modo, su finalidad es la de consolidar la democracia federal y el fortalecimiento de la integración de las provincias entre sí y de ésta con la nación. Las provincias también pueden lograr la armonización de sus

⁸ El maestro santiaguense Julio C. CASTIGLIONE nos dice que “entre las medidas que se deben tomar, podemos citar las siguientes:

- 1) Unión de los países subdesarrollados para imponer mejores precios a sus productos agrícolas y materias primas, como el caso, por ejemplo, de la Unión de Países Petroleros u OPEP.
- 2) Concentración de los esfuerzos en la industria mediante una cierta planificación, estímulos, etc.
- 3) Eliminación de las actividades improductivas y del consumo ostentoso con fuertes tasas impositivas.

En la mayoría de los países subdesarrollados, pequeños, tropicales, con cuadros técnicos y culturales muy reducidos, con alto analfabetismo, con enfermedades muy difundidas en la población, y con una penuria extrema de recursos, es una ilusión que debe combatirse el creer que se producirá automáticamente el desarrollo con la sola imposición del socialismo.

- 4) Ampliación de los mercados productivos mediante uniones aduaneras de los países no desarrollados, lo que permitirá la ampliación de los consumos.
- 5) Reducción de los gastos militares al mínimo posible y obtención de la contribución en tiempos de paz de los efectivos del ejército para que colaboren en obras civiles, caminos, etc.
- 6) Control de la inversión extranjera, de manera que resulte realmente fructífera para el desarrollo.
- 7) Producción de cambios institucionales y mentales favorables al desarrollo.
- 8) Unión nacional en torno a un nuevo proyecto realista y coherente.
- 9) Aumento del ahorro forzado mediante los impuestos especialmente a la renta o a las ganancias.
- 10) Ampliación, en lo posible, de la participación popular en lo cultural, económico y político.

Para concluir, debe observarse que ex colonias como Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, son países desarrollados no obstante su pasado colonial (...). Ver más en CASTIGLIONE J.C. (1996), pp. 488 y ss.

poderes reservados, delegándolos a la región de la que forman parte, a través de acuerdos interprovinciales de integración”⁹.

Del mismo modo, Inés CALCEGLIA sostiene que “la integración constituye la alternativa más elaborada de la cooperación internacional. Su diseño y construcción requieren una serie de recaudos técnicos irremplazables; las instituciones son su andamiaje más delicado porque deben responder a las necesidades propias del esquema integrativo y –sobre todo– al grado real de desarrollo de las bases materiales. Ambas cuestiones son condiciones necesarias para el éxito del proyecto”¹⁰.

En este sentido, Antonio HERNÁNDEZ sigue la definición de Alfredo Poviña sobre región, y sostiene que es “*un agrupamiento sociológico, de tipo geográfico polarizado, en el que el predominio de los indicadores unificantes (espacio,*

⁹ DROMI R. (1998), p. 79.

¹⁰ Para la autora “la misma realidad de la interdependencia demuestra la eficacia de utilizar la vía de la cooperación como el camino más directo para armonizar intereses y lograr objetivos comunes. Y es en la adaptación recíproca de los socios donde radica la naturaleza política de este ejercicio”. (...) es razonable apelar a la noción de *interdependencia* la que, rigurosamente hablando, implica ‘situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países’, donde los *efectos* dependerán de los costos que impliquen; cuando los efectos de costo son recíprocos hay ‘interdependencia’.

Porque las relaciones interdependientes no implican necesariamente el mutuo beneficio; la interdependencia no elimina los conflictos, porque no supone situaciones de dependencia mutua equilibrada. Al contrario, son las *asimetrías* las que proporcionan a los actores fuentes de influencia en la negociación”. Ver más en CALCEGLIA, I.M. (1995), p. 1 y ss.

*estructura económica y estilo de vida) produce una conciencia de unidad regional, que sirve como instrumento natural para la integración de la comunidad*¹¹.

Lo antes señalado se refuerza y hace necesario analizar el aspecto geográfico, económico, productivo de las provincias, en busca de las señas de identidad del Estado, en este caso las características de la región, Javier PÉREZ ROYO señala “que se tratan de elementos simbólicos que cumplen una doble función; identificadora del Estado hacia el exterior e integradora de la sociedad en el interior”¹², ya que la región NOA y/o la Cuenca Salí-Dulce tiene sus símbolos y características propias; y, siguiendo a CASTIGLIONE, quien –por durante más de cincuenta años como docente universitario– clasificó a la labor de las sociedades en tres tipos, representados en el siguiente cuadro¹³:

El trabajo en la Sociedad Preindustrial, Industrial y Posindustrial

Sociedad Preindustrial	Sociedad Industrial	Sociedad Posindustrial
Creador-activo	Pasivo-rutinario	Creador
Integrado	Dividido	Más integrado
Autónomo	Dependiente	Dependiente
Familiar	Social o colectivo	Tendencia a ser familiar

¹¹ HERNÁNDEZ A. (1997), pp. 81 y ss.

¹² PÉREZ ROYO J. (1994), p. 176.

¹³ CASTIGLIONE J.C. (1996), p. 531.

- Producción para sí y su familia o pequeña comunidad	- Producción para otros	- Producción para otros
- Predominio físico o manual	- Predominio intelectual	- Muy intelectual
Indiferenciado Flexible, sin horarios	Especializado Horarios rígidos	Muy especializado Horarios flexibles
- Escasamente productivo	- Bastante productivo	- Altamente productivo
- Trabajo de la mujer no rentado. Labores domésticas o agrarias	- Trabajo rentado como el varón, pero con menos remuneración	- Trabajo rentado con remuneración igual a la del varón.
- Agrario, artesanal	- Industrial y servicio	-Fundamentalmente servicio
- No exige aprendizaje	- Necesita capacitación	- Alta capacitación
- Se respeta a la naturaleza	- Se saquea, se destruye la naturaleza	- Se toma conciencia y se empieza a cuidar la naturaleza

Cuadro N° 1: Fuente J.C. Castiglione (1996), p. 531.

La posición que fija Agustín GORDILLO sobre la región, donde expresa que la inserción de la región en el país, y de ambos en el mundo globalizado, no debe verse exclusivamente a partir del sistema de la Constitución, sino que debe además enmarcárselo dentro de la situación mundial por la que atraviesa el país, antes de pasar a la propia situación fáctica de la región, dentro del país. De otro modo, se incurre en el riesgo de hacer análisis desprovisto de un encuadre

adecuado a la realidad histórica que nos toca vivir. También es necesario, tener presente el contexto histórico previo¹⁴.

Podemos analizar, siguiendo a Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, existencia de dos conceptos de regionalismo: el tradicionalista, basado en la historia y las tradiciones y el nuevo orientado hacia el futuro¹⁵, de acuerdo con el concepto del maestro español sobre la base histórica y de tradiciones que tiene el regionalismo, sin dejar de lado el aspecto físico, como lo señala Guillermo CANO, ya que “los límites de una cuenca hídrica superficial los ha trazado y hecho visibles la

Nuestro concepto de región –aplicado a la Cuenca Salí-Dulce– nos centra en el espacio geográfico, las acciones de los miembros de esa comunidad, su voluntad integradora, que la distingue y a la vez la diferencia de otras, de allí que decimos que la región es *el territorio unificado por el que las sociedades y gobiernos de los estados que la componen (en este caso las provincias) se identifican en una cultura integradora (cultura y tradiciones), persiguiendo su conservación, delegando facultades de administración y control a un órgano superior, a los fines de promover acciones tendientes a preservar lo que considera propio (espacio de atracción de lo nuestro) y consolidar lo cualitativo y cuantitativo que la distingue de otras regiones o zonas vecinas.*

¹⁴ GORDILLO A. (1997), pp. 195 y ss.

¹⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA E. (1985), p. 45.

De allí que sostenemos, como lo expresamos en páginas anteriores, que en el Norte Argentino y en la Cuenca Salí-Dulce al regionalismo se lo comprende muchas veces más por lo que no es, que por lo que es.

Historia de la Región en la Argentina

Las posiciones de Carlos MENEN y Roberto DROMI en este aspecto se refieren a las raíces regionales de la Argentina, así se conoce que “durante el siglo XVIII, el territorio que luego iba a conformar el Virreinato del Río de la Plata, quedó dividido en tres gobernaciones dependientes del Virreinato del Perú: la del Río de la Plata, también llamada de Buenos Aires, la del Paraguay y la de Tucumán y un corregimiento: el de Cuyo, bajo la jurisdicción de Chile”¹⁶.

El Virreinato del Río de la Plata comprendía los actuales territorios de Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia, y partes de los territorios del Brasil (sur) y Chile (sur y norte). Con esta división se había conseguido reducir las dimensiones del Virreinato del Perú, pero la inmensidad de estos dominios seguía siendo un problema que dificultaba el efectivo control que deseaba la corona española. Por

¹⁶ MENEM C. y DROMI R. (1997a), p. 19.

eso, el rey borbón Carlos III, dictó en 1782 una Real Ordenanza, dividiendo al flamante virreinato en ocho Intendencias¹⁷.

En el actual territorio argentino se establecieron tres intendencias y una provincia subordinada: Misiones. Las intendencias fueron la de Buenos Aires, que comprendía la provincia de Buenos Aires, el litoral y toda la Patagonia; la de Córdoba del Tucumán, con jurisdicción sobre las actuales provincias de Córdoba, San Luis, Mendoza, San Juan y La Rioja; y la Intendencia de Salta del Tucumán, que abarcaba a Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca, Salta y Jujuy. Al frente de cada Intendencia estaba un Gobernador Intendente. En el caso de Buenos Aires, se hizo cargo el propio Virrey.

La división administrativa en Intendencias, que la Real Ordenanza de Intendencia establecía, busca organizar institucionalmente el Virreinato y es una verdadera descentralización regional¹⁸, “vale decir una síntesis integradora de varias provincias”, según MENEM y DROMI¹⁹.

¹⁷ ROMERO J.L. p. 14.

¹⁸ Es importante tener en claro como lo visualiza el maestro Germán BIDART CAMPOS que “todas estas estructuras de descentralización política, desde las más tenues hasta las más avanzadas son en primer lugar una forma de organización estatal que relaciona al poder con el territorio, y que desconcentra al primero en beneficios de zonas, regiones, localidades”. Ver más en BIDART CAMPOS G.J. (1991), p. 97.

¹⁹ MENEM C. y DROMI R. (1997a), p. 21.

Dentro de las intendencias existían ciudades antiguas e importantes, que luego fueron constituidas como sus capitales de provincias, cuyos cabildos ejercían influencia en la zona que los rodeaba. Las distancias que separaban a esas ciudades entre sí eran grandes, los escasos medios de movilidad y de comunicación con que contaban en la época obligaban a que sus pobladores solucionen solos los problemas que las aquejaban, sin posibilidad de esperar ayuda. Con el establecimiento de las intendencias, el Cabildo –que hasta entonces había funcionado como la autoridad comunal más importante– quedó limitado en sus poderes, los que en parte pasaron a manos de los gobernadores intendentes.

Producida la Revolución de Mayo, algunos pueblos del interior manifestaron con creciente firmeza sus aspiraciones autonomistas, enfrentando luchas civiles con el centralismo y la hegemonía política y económica que pretendía ejercer Buenos Aires²⁰.

En cada intendencia se fue produciendo la división bajo el influjo de los cabildos de las ciudades más importantes y de los territorios que estaban en su área de influencia, convirtiéndose en provincias que tomaban como nombre el de las ciudades que las encabezaban. Las primitivas provincias argentinas surgieron de los trece cabildos que existían en el Virreinato del Río de la Plata.

²⁰ En 1810, al igual que en el resto de Hispanoamérica, llegaron al Río de la Plata noticias de la creación del Consejo de Regencia en España. Esto motivó o fue excusa para el inicio de cambios políticos: la sustitución del Virrey por una Junta de Gobierno.

De la extensa Intendencia de Buenos Aires se separaron tres provincias litorales: Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos, y la Provincia Oriental, hoy República Oriental del Uruguay.

Se formaron cinco provincias de la Intendencia de Córdoba del Tucumán: Córdoba, la Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis.

La Intendencia de Salta de Tucumán se disgregó en las provincias de Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca, Salta y Jujuy.

Esta división fue paulatina y no respondió a cálculos políticos ni a una equitativa distribución de la población, ni de las fuentes de riqueza, sino a la polarización que ejercían las principales ciudades en sus territorios de influencia con sus instituciones comunales.

Para MENEM y DROMI, “El proceso de atomización en virtud del cual, partiendo de esas tres Intendencias en 1782, se llegó a las catorce provincias fundantes: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán, irrumpió en los años inmediatamente posteriores a 1810”²¹.

²¹ MENEM C. y DROMI R. (1997a), p. 25.

Este breve paso por hechos históricos que marcaron a la Argentina y en especial a las provincias²², en lo referente a su conformación política, geográfica, nos va llevando a describir en la actualidad cómo quedó conformada e integrada la región de la Cuenca del Río Salí-Dulce.

Han pasado más de doscientos años y muchos hechos se fueron repitiendo, de otras formas durante el tiempo, en la región²³ del Noroeste Argentino y marcaron a los ciudadanos de la misma.

Antes de 1812, la idea de las autoridades de Buenos Aires era que la Argentina terminara en Córdoba y debía ser defendida hasta los límites de esa provincia, así lo vemos reflejado en la orden del Triunvirato para que el Ejército del Norte se retirara de la región y se hiciese fuerte en Córdoba, cuando venían las tropas realistas a apoderarse del Noroeste. Durante su marcha a Tucumán, Belgrano recibe órdenes del Triunvirato para que se retirara sobre Córdoba definitivamente, dejando, en consecuencia, libradas a su propia suerte a las

²² Juan GONZÁLEZ CALDERÓN, citado por Carlos E. COLAUTTI, manifiesta que “las provincias no son meras divisiones geográficas y administrativas de la Nación, sino entidades pre-constituidas de nuestro derecho público interno y con derechos anteriores o preexistentes a la organización política del Estado Federal; no pueden ser tratadas por el Congreso con desconocimiento de su carácter, de esos derechos y de sus tradiciones históricas” COLAUTTI C.E. (1996), p. 161.

²³ Sostenemos con Pedro FRÍAS, citado por SARMIENTO GARCÍA y FARRANDO, que “en la Argentina no hay una estructura normativa para las regiones, pero está viva la dimensión regional en los entes interjurisdiccionales y en la integración de las áreas afines (...) Prevalece la convicción de que las regiones no deben constituirse en colectividades políticas sino en coordinadores de intereses comunes. La provincia quiere ser la interlocutora del gobierno central”. Ver más en SARMIENTO GARCÍA J.H. y FARRANDO I. (1994), p. 48.

provincias del Noroeste. Sin embargo, el general y abogado, Manuel Belgrano concibió la idea de detenerse en Tucumán, donde la población estaría dispuesta a sumarse al ejército. Los rumores de que la tropa del Ejército del Norte se retiraría hasta Córdoba causaron alarma en la ciudad de Tucumán. Tañeron las campanas del Cabildo y el cuerpo, en sesión pública, dispuso enviar representantes ante Belgrano, para pedirle que diera batalla a los españoles en Tucumán.

El Ejército del Norte, al mando de Belgrano derrotó a las tropas realistas del brigadier Juan Pío Tristán, que lo doblaba en número, deteniendo su avance sobre el Noroeste y salvando la naciente Patria.

Junto con la batalla de Salta, que tuvo lugar el 20 de febrero de 1813, el triunfo de Tucumán permitió a los futuros argentinos confirmar los límites de la región bajo su control para construir una Patria.

Para la historiadora María SÁENZ QUESADA, estas dos batallas fueron decisivas para conformar el actual territorio argentino. “Además –explica– el paso del ejército de Belgrano fue comprometiendo a las diferentes poblaciones en la seriedad de lo que se había emprendido en 1810”²⁴.

Bernardo CANAL FEIJÓO reconoce que los “colonizadores”, primero, y los “constructores”, después, actuaron sobre el país en ciernes en función del

²⁴ <http://www.lanacion.com.ar/1511148-bicentenario-de-una-batalla-decisiva> (último acceso: 04/02/2015).

contexto y las imposiciones históricas de la hora; al considerar las distorsiones detectables en la articulación política²⁵ de la nación, sopesa las razones del mandato constitucional, que derivaría en una capital monstruosamente sobredimensionada frente a un país interior empobrecido y postergado, siempre opta por no ubicar culpables para esgrimir condenas o descargar responsabilidades (es frecuente en enfoques históricos); le interesa proyectar al presente los resultados de sus análisis, para mejor comprenderlo y poder planificar y operar más eficazmente sobre él²⁶. Esta visión sostenida por CANAL FEIJÓO es reforzada por Víctor TAU ANZOÁTEGUI al manifestar que “en 1835 se cerraron dos nuevos convenios interprovinciales: el 6 de febrero entre Santiago del Estero, Tucumán y Salta, y el 17 de agosto entre Tucumán y Catamarca”²⁷, y destaca este autor que ninguno de estos convenios puso como requisito para su funcionamiento el expreso consentimiento de las demás provincias, siendo objetado por López y Rosas, quienes ejerciendo sus atribuciones en virtud del Pacto General, en 1831 anularon los acuerdos entre las provincias, con lo que observamos de manera clara la intromisión del Gobierno central sobre las acciones entre las provincias nortenas.

²⁵ Compartimos con Germán BIDART CAMPOS que “la política es realidad relacional, o sea implica relación, vínculo, interacción entre hombres, cuyo comportamientos se entrecruzan, se enfrentan, comparten, etc.”. Ver más en BIDART CAMPOS G.J. (1991), p. 33.

²⁶

<http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/19%20ANA%20TERESA%20Presentacionn%20Canal%20Feijoo.pdf> (último acceso: 08/02/2015).

²⁷ TAU ANZOÁTEGUI V. (1996), p. 83.

En la década del 20 del siglo XX, la Argentina estaba en su esplendor, pero se observaba que esta situación no beneficiaba equitativamente a todas las partes del país, en especial el Noroeste Argentino. En el contexto geopolítico, una región, especialmente, estaba sufriendo un estado de pobreza y estancamiento.

Los tres censos demuestran la decadencia del norte (1869, 1895 y 1914). Si nos apoyamos en la variable demográfica la más importante de todas, que es la capacidad de retener a su gente, el retroceso resulta evidente. Salvo Tucumán, todas las otras provincias del Noroeste eran expulsoras.

La creación de la Universidad del Norte en Tucumán²⁸, por Juan B. Terán, encamina a proveer a la región de técnicos y profesionales necesarios para el desarrollo de los recursos naturales.

Carolina LÓPEZ y Romina SAFOJAN expresan que “los mayores niveles de pobreza multidimensional se registran en el NOA y NEA y menores en la Patagonia, habiendo disminuido en todas las regiones. El ingreso, tasa de dependencia y saneamiento contribuyen en mayor medida a la pobreza”²⁹.

²⁸ El 25 de mayo de 1914 se inaugura oficialmente la Universidad de Tucumán. El rector-fundador y gestor fundamental fue el Dr. Juan B. Terán, quien afirmó que "como toda fundación intelectual, la apertura de la casa es el punto de partida de una evolución indefinida". El proyecto fundador, sintetizado en el lema "Pedes in terra ad sidera visus" (Los pies en la tierra y la mirada en el cielo), le asigna una vocación regional con carácter moderno, atenta a la ciencia de la época y abierta al mundo. Nacionalizada en 1921 con la promulgación de la Ley 11.027, la UNT comienza una nueva época en donde la docencia y la investigación van a ser sus objetivos centrales. Ver más en <http://www.unt.edu.ar/Institucional/Historia.php> (último acceso: 10/02/2015)

²⁹ LÓPEZ C. y SAFOJAN R. (2013), p. 9.

Las provincias gestionaban fondos para concretar soluciones sobre el aislamiento existente, la decadencia socio-económica del NOA y el aprovechamiento de los recursos naturales inexplorados, la iniciativa de los gobiernos provinciales se había empeñado en producir la modernización de las ciudades y pueblos, especialmente en materia de servicios públicos.

La Nación colaboró con las provincias a través de las reparticiones técnicas que había creado en las áreas de obras públicas, riego y agro-ganadería.

En la editorial del diario *La Nación* (en su nota editorial) del 1 de Mayo de 1940, opinó que las llamadas “provincias pobres”³⁰ no estaban en condiciones por sus propios medios de superar la postración económica en que vegetaban, motivo por el cual era indudable que la Nación debía prestarles su concurso para satisfacer en forma orgánica sus necesidades con los planes de fomento que ellas requieran.

Adolfo ZIULU, cuando se refiere a las tipologías de las formas de Estado, nos dice que una de ellas es el Estado regional, destacando que “esta categoría es presentada, por algunos autores, como una forma distinta de organización estatal. Sería una variante intermedia entre el unitarismo y el federalismo, caracterizada por el reconocimiento de regiones. Estas conforman ámbitos geográficos, por lo general

³⁰ La expresión “provincias pobres” fue utilizada por primera vez por Joaquín V. GONZÁLEZ. Al plantear esta desigualdad regional, incorpora una mirada étnica y de clase, aludiendo a los sectores populares rurales como “la raza que ha poblado nuestro suelo”, en TASSO A. (2011), p. 21.

amplios, que no necesariamente coinciden con los límites políticos y que presentan importantes particularismos comunes”³¹.

El maestro español Pablo LUCAS VERDÚ, citado por BIDART CAMPOS, “toma al Estado como una unidad en la que hay un ‘estado aparato’, que es el conjunto de órganos y funciones gubernamentales del poder, y un ‘estado comunidad’, que es el conjunto societario de hombres y grupos menores. Ambos componen una unidad inescindible”³².

No hay en la Argentina una región tan histológicamente integrada³³ y unificada por encima o debajo de los límites interiores formales o convencionales, como la del Noroeste. La misma comienza por el sistema hidrográfico que irriga la región, verdadero sistema arterial que impone un aprovechamiento racional y concertado del recurso agua para mitigar la sed de las poblaciones, de los cultivos y ganadería y generar la energía requerida para producir la transformación

³¹ ZIULU A.G. (1997), p. 30.

³² BIDART CAMPOS G.J. (1991), p. 68.

³³ Es importante observar en el Noroeste Argentino la multiplicidad de proyectos, estudios, y las comisiones que se crearon al efecto. De allí sostenemos con Axel C. DOUROJEANNI que: “Así, si bien hoy hay muchos entusiastas de la gestión por cuencas y la gestión integrada de Recursos Hídricos por cuenca, no saben en la práctica lo que se requiere para lograrlo. A veces piensan que con solo conformar un “consejo” para reunir a los actores que intervienen sobre el agua en una cuenca ya está todo solucionado. Esto está lejos de ser cierto. Las soluciones requieren tener conocimiento de lo que todos los actores desean lograr, como compatibilizar tales intereses, como respetar los límites naturales que impone la cuenca, como pagar los costos de los estudios y la gestión del agua de la cuenca, fiscalización y otros muchos detalles. Eso solo lo puede aportar un equipo técnico, sea financiado por el estado o los propios usuarios”. Ver más en DOUROJEANNI A.C. (2011), p. 54.

industrial. De allí que solo mediante una planificación del Norte, tomado como una unidad de integración³⁴ geográfica, económica y sociológica podría encontrar el camino de las soluciones. Este pensamiento se anunció en el Primer Congreso Regional de Planificación Integral del Noroeste Argentino (PINOA) celebrado en Santiago del Estero en septiembre de 1946, en el que participaron destacados profesionales de la región y funcionarios de la Administración Nacional del Agua, Ministerio de Agricultura, Secretaría de Industria y Comercio y la Universidad. Respecto a este tema, reproducimos los dichos de María Mercedes TENTI, al señalar que “a diferencia de la planificación estatal enérgicamente centralizada planteada por el peronismo, los congresales del PINOA aspiraban a la descentralización, no solamente de la regulación estatal sino también de los organismos de gestión nacionales, que desde Buenos Aires impartían las directivas hacia el resto del país. Consideraban a la descentralización como un medio para el desarrollo endógeno de la región, teniendo en cuenta sus caracteres propios y distintivos. La planificación democrática buscaba disminuir el grado de injerencia del Estado y permitir la participación de los sectores más destacados, comprometidos en el desarrollo socio económico y cultural de la región. De esta forma se podía vigorizar el papel de una esfera importante de la sociedad civil,

³⁴ Dice Mariano CAVAGNA MARTÍNEZ que “para que estos procesos de integración puedan concretarse, los estados miembros deben delegar ciertas facultades administrativas, legislativas y jurisdiccionales a organismos supraestatales”. Ver más en CAVAGNA MARTÍNEZ M.A. (1995), p. 36.

compuesta por sectores de élite, hasta entonces dejado de lado por los órganos de decisión”³⁵.

Veinte años después aproximadamente, por decisión³⁶ del presidente de Facto de la Nación, Juan Carlos Onganía, se dispuso el cierre de los ingenios³⁷, mientras en la ciudad de Las Termas de Río Hondo, provincia de Santiago del Estero, estaba por finalizar la obra de la presa del Embalse Río Hondo, un espejo de agua de 33.000 hectáreas, en la Cuenca del Río Salí-Dulce.

En 1983, con el regreso de la democracia, el caudillismo provincial en la región profundizó el estancamiento del NOA, hasta que al finalizar 2001 el país cayó en

³⁵ María M. TENTI nos dice que “los propulsores del PINOA abrazaron ideas que en la década de los 90 fueron ejes principales de discusión a partir del surgimiento de proyectos neoliberales, que planteaban *“la emergencia de una sociedad sin centro que regule, integre y coordine los distintos sistemas de vida social”* (HAEFNER, 2000; Pág. 1), adelantándose a su época en relación con las concepciones imperantes en la Argentina por entonces. Creían que el planteo de descentralización estatal, mediante la configuración y desarrollo de instituciones que lograban actuar como nuevos canales de participación, podía poner límites al intervencionismo del Estado, evitar la arbitrariedad de los gobernantes y permitir una efectiva justicia social –a través de una equitativa distribución de los beneficios– en la que no quedase ningún sector fuera del proceso”. Ver más en TENTI M.M. (2014), pp. 123 y ss.

³⁶ Por el decreto-ley 16.926 del 21 de agosto de 1966, Juan Carlos Onganía impuso el cierre forzado de 11 de los 27 ingenios existentes en Tucumán. Los gendarmes y policías federales enviados desde Buenos Aires traían la orden de iniciar de inmediato el desmantelamiento de las fábricas. Con la clausura, los ingenios tucumanos fueron convertidos gradualmente en chatarra, por el cierre forzoso y la ocupación militar de la provincia. Ver más en el periódico *La Gaceta*, Tucumán, 03 de agosto de 2006. Disponible en <http://www.lagaceta.com.ar/nota/168942/economia/> (último acceso 20/04/2015).

³⁷ El 22 de agosto de 1966 el ministro de Economía de la Nación, Jorge Salimei anuncia sus medidas cerrando e interviniendo los ingenios, comenzó dejando sin trabajo a cinco mil obreros de fábrica y nueve mil cañeros, afectando una cantidad mayor por medidas posteriores, dejando desempleados a casi treinta mil obreros rurales.

una crisis económica, institucional y social que produjo un quiebre entre la clase política y la sociedad³⁸, lo que se lo vio reflejado de manera más pronunciada en la economía de la región.

Un estudio realizado por Liliana DE RIZ, del equipo que elaboró el Informe de Desarrollo Humano 2005, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se titula *Argentina después de la crisis. Un tiempo de oportunidades*³⁹, expresa “que el norte argentino siguió arrastrando dificultades que vienen de lejos, y requiere un esfuerzo de política muy grande y sostenido en el tiempo”.

El estudio contiene dos capítulos. Uno de ellos, “Los territorios del desafío”, alude a provincias más rezagadas entre ellas las norteñas, que conforman la “región crítica”.

En Salta, Catamarca, Tucumán, Santiago del Estero y otras del Norte, viven 7,5 millones de argentinos, 20,8 por ciento de la población total del país. En 2004, la pobreza abarcaba a más de 60 por ciento de esa población regional, frente a 44 por ciento de pobres en el total nacional⁴⁰.

³⁸ Alberto GODOY COLOMBO nos enseña que “A través de la práctica, de la rectificación constante, del retroceso inevitable y de la conquista audaz que sorprende o intimida a los rutinarios, se sigue el ritmo del progreso histórico, el continuo reverdecer de una comunidad determinada”. Ver más en SOSA LOYOLA G. (1998), p. 19.

³⁹ VALENTE M. (2006a), pp. 1 y ss.

⁴⁰ VALENTE M. (2006b), pp. 1 y ss.

“El federalismo en Argentina no es cooperativo”, criticó la experta DE RIZ, en referencia a la ausencia de políticas federales de fomento de zonas deprimidas.

Desde el punto de vista del Gobierno nacional, el estudio señala que no hay cartera que no tenga un área destinada al desarrollo de las regiones⁴¹. Sin embargo, esos instrumentos están “dispersos”, carecen de articulación y actúan con “una fuerte discontinuidad” en función de los cambios de gobierno y de política⁴².

DE RIZ considera que el mejor modelo para que el Norte supere su estancamiento es el de los “entramados industriales”⁴³ implementados en Estados Unidos, India, México, España, Gran Bretaña, Tanzania y Brasil. Se trata de una concentración de servicios y proveedores que otorga a las empresas y a sus empleados el beneficio de la sinergia.

⁴¹ Para Carlos MENEN y Roberto DROMI implicó participar en la década de los 90, de un gran debate “que se preocupa por encontrar la forma para que las ideas de regionalización y globalización no ahoguen la idea de nación”. Ver más en MENEM C. y DROMI R. (1997b), p. 13.

⁴² En el NOA, los cambios de gobierno han impactado en los planes a largo plazo dispuestos por las autoridades anteriores, acentuándose aún más si es distinto el color político el sucesor.

⁴³ Es importante observar los entramados industriales partiendo de la necesidad de mayores inversiones y se erige en barrera a la entrada si el productor del país subdesarrollado no dispone de los recursos, lo que también ofrece un incentivo adicional al capital extranjero para ocupar los espacios que no pueden ser cubiertos. Estas inversiones se ubican fundamentalmente en la cadena de frío, en facilidades para el envase y embalaje, en el transporte refrigerado e incluso aéreo en facilidades para el procesamiento y en tecnologías de la información, que soporten la logística de la cadena.

Existen áreas potenciales a desarrollar, hoy aisladas, sobre todo en el rubro agrícola y ganadero. “La gran mayoría de estas opciones productivas han sido experimentadas localmente, y muchas de ellas ya cuentan con la suficiente envergadura como para avanzar en la formación de una trama que defina un sendero de expansión basado en mejoras tecnológicas, innovación y mayor calidad”, destaca el informe.

Avances institucionales

El presidente Néstor Kirchner, cuando asumió su presidencia (2003) y observó la realidad del Norte Argentino y en especial la del Noroeste, alimentó las esperanzas de los gobernadores de las provincias de la región, en virtud de que el Norte Grande, en general, logró un lugar en los planes del Gobierno nacional y en los proyectos estratégicos de los sectores privados más influyentes del país. Creó un Fondo de Reparación Histórica para corregir la antigua desigualdad existente en el Norte Grande respecto de las otras regiones⁴⁴ argentinas. Así los

⁴⁴ Para Roberto DROMI “la institucionalización de las regiones no implica la posibilidad de conformar una individualidad política de los estados provinciales. (...) La regionalización puede funcionar en nuestro derecho en orden a tres niveles de relación: a) De supraordenación – regionalismo verticalista–, emergente del poder central; b) De coordinación –regionalismo concertado– entre los poderes provinciales y el central; y c) De subordinación –regionalismo horizontal– es decir por iniciativa y facultad de los estados miembros, (...). El regionalismo concertado es el que más eficientemente compatibiliza los intereses de la unidad nacional con la diversidad local. La concertación entre los centros del poder político, entre gobierno nacional y gobierno provincial, viabiliza la acción operatoria de la regionalización (Art. 65, Inc. 19 y 124 del C.N.), como descentralización económica. Ver más en DROMI R. (1998), pp. 164 y ss.

representantes de las nueve provincias, que integran la Región Norte Grande Argentino, en el Congreso y en las principales instituciones productivas, especialmente las uniones industriales, avanzaron en la conformación de un plan fundamental para que esta parte de la Argentina sea observada con mejores ojos por los inversores, y de tal manera que su población –calculada en 6,7 millones de habitantes– pudiera alcanzar un mayor y más importante desarrollo socioeconómico.

Se hicieron muchas obras en virtud del Acta de Reparación Histórica en el NOA, e incluso, en 2007 la Nación y las provincias impulsaron la creación del Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce, donde los gobernadores de Salta, Catamarca, Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba se reunirían anualmente para discutir las políticas de desarrollo con los ministros de Planificación e inversión Pública, Ministro del Interior y el Jefe de Gabinete de Ministros.

Claro está que no olvidamos al Parlamento del Noroeste Argentino (PNOA), donde se reúnen los legisladores de la región para tratar temas comunes⁴⁵.

Hoy, está judicializado el control de la Cuenca Salí-Dulce, integrada, recordemos, por las provincias de Salta, Tucumán, Catamarca, Santiago del

⁴⁵ Se puede observar que no existe una página web o un sitio para ver las actividades realizadas por el Parlamento Regional del NOA, sí se puede encontrar cómo cada legislatura provincial que lo integra difunde las actividades del mismo.

Estero y Córdoba) y ese control es realizado por la Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero. No existe actualmente una planificación regional concreta, basada en normas o acuerdos (voluntarios y no acuerdos exigidos por la Justicia) que obliguen cumplir a las partes (provincias) no obstante su potencial económico, que describiremos a continuación.

Los dos últimos documentos que refuerzan el trabajo coordinado del sector público con el privado son: la Agenda de Desarrollo Sustentable del Noroeste Argentino, prevista para 2016⁴⁶, firmada en la Casa Histórica de Tucumán, y la Constitución del Estatuto de Integración Regional –incluso con países vecinos– en el marco de la Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano (ZICOSUR)⁴⁷, rubricado en la ciudad chaqueña de Resistencia.

⁴⁶ Es necesario consensuar y ejercer la voluntad conjunta con el objetivo de construir un futuro deseado en este sector industrial estratégico para la región y el país. Así como una corporación apoya selectivamente sus unidades de negocios, del mismo modo los gobiernos y los dirigentes del sector empresarial y de la sociedad civil en su conjunto deben seleccionar y apoyar aquellas industrias que tienen extraordinarias posibilidades de éxito en el mercado nacional y mundial. Ver más en http://inta.gob.ar/documentos/el-desarrollo-sustentable-de-la-industria-de-la-carne-vacuna-en-el-noa/at_multi_download/file/desarrollo%20sust.pdf (último acceso: 06/02/2015).

⁴⁷ ZICOSUR es el proceso de integración de regiones periféricas de distintos países de América del Sur, comprometidas en potenciar su desarrollo a través de la cooperación mutua. Tiene como objetivo principal lograr la inserción de la subregión en el contexto internacional desde el punto de vista competitivo, desarrollando el comercio exterior con los mercados internacionales mediante la articulación de ejes de comunicación, así como también promover la integración social y cultural, como mecanismo para lograr el desarrollo económico-social de las regiones que la integran. Ver más en http://www.zicosur.org.ar/Nueva_ZICOSUR/espanol/index1.php?pag=objetivos (último acceso: 24/04/2015).

El agua como problema

La escasez del agua dulce en el mundo⁴⁸ tiene una extraordinaria importancia, ya que constituye un recurso imprescindible para la vida. Su disponibilidad y nivel de consumo es un indicador del desarrollo económico y social de un Estado⁴⁹.

Sobre esto, Carl BAUER nos dice que “en el caso del agua el tema es particularmente complicado. Ello obedece, en parte, a la índole física del agua: sus propiedades cinéticas, fluidez, multiplicidad de usos e importancia vital le confieren un carácter intrínsecamente público. Diferentes condiciones geográficas afectan también la propiedad del agua. Se estima generalmente que la aridez o la

⁴⁸ La escasez de agua afecta ya a todos los continentes. Cerca de 1.200 millones de personas, casi una quinta parte de la población mundial, vive en áreas de escasez física de agua, mientras que 500 millones se aproximan a esta situación. Otros 1.600 millones, alrededor de un cuarto de la población mundial, se enfrentan a situaciones de escasez económica de agua, donde los países carecen de la infraestructura necesaria para transportar el agua desde ríos y acuíferos. La escasez de agua constituye uno de los principales desafíos del siglo XXI al que se están enfrentando ya numerosas sociedades de todo el mundo. A lo largo del último siglo, el uso y consumo de agua creció a un ritmo dos **veces superior al de la tasa de crecimiento de la población y, aunque no se puede hablar de escasez hídrica a nivel global**, va en aumento el número de regiones con niveles crónicos de carencia de agua. La escasez de agua es un fenómeno no solo natural sino también causado por la acción del ser humano. Hay suficiente agua potable en el planeta para abastecer a los 7.000 millones de personas que lo habitamos, pero ésta está distribuida de forma irregular, se desperdicia, está contaminada y se gestiona de forma insostenible. Ver más en <http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/scarcity.shtml> (último acceso: 11/02/2015).

⁴⁹ Del Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo, se deben rescatar conceptos claros y certeros, como “Erradicar la pobreza, cambiar los patrones de producción y consumo insostenibles y proteger y administrar los recursos naturales del desarrollo social y económico constituyen los objetivos primordiales y la exigencia esencial de un desarrollo sostenible”. Ver más en “La situación. La crisis mundial del agua”, *Agua para todos, agua para la vida. Resumen. Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo*. Ediciones UNESCO. Disponible en <http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/water/WWDR-spanish-129556s.pdf> (último acceso: 25/04/2015).

humedad del clima ejercen una poderosa influencia en los regímenes de derechos de agua: su escasez o abundancia influyen respecto de qué usos de la tierra u otras actividades económicas son más factibles y esto, a su vez, influye en las normas jurídicas sobre la utilización y control de los recursos hídricos. Esta creencia puede convertirse en una suerte de “determinismo ambiental”, según el cual las sociedades de climas áridos tienden a elaborar códigos de aguas similares, que difieren notoriamente de los elaborados por las sociedades de climas húmedos”⁵⁰.

Por su parte, Mirta BELLOTTI agrega: *“El agua potable y el saneamiento no se vinculan sólo con la higiene y la salud, sino también con la dignidad, de ello se desprende que todas las personas del mundo tienen derecho a los mismos”*⁵¹.

Los problemas inherentes al agua, por su escasez, están adquiriendo cada vez más gravedad en diversos lugares de la tierra, incluyendo los países desarrollados.

Antonio EMBID IRUJO añade: *“naturalmente que esa escasez del agua origina a la vez de la propia producción de alimentos en los países que la padecen, dado el papel primigenio del regadío en esta cuestión”*⁵².

⁵⁰ BAUER C.J. (1993), p. 76.

⁵¹ BELLOTTI M.L. (2011), p. 104.

⁵² EMBID IRUJO A. (1998), p. 39.

Además, sobre el riego, tenemos que según el último Censo Agropecuario realizado en 2002, en la República Argentina, la superficie irrigada del país es de 1.728.936 ha, de las cuales 995.727 ha requieren riego integral, y 732.569 ha, riego complementario⁵³.

El NOA y el problema del agua

En la región Noroeste de la República Argentina, el agua es uno de los principales factores que condiciona la existencia y el uso de los recursos, suelo y flora; tanto por las posibilidades de realizar cultivos a secano o bajo riego, como por su papel preponderante en el desarrollo de praderas y bosques naturales, y por ser el más importante agente de erosión del suelo, especialmente en aquellas zonas donde la actividad del hombre⁵⁴ ha modificado, sin mayores prevenciones, el paisaje natural.

Los sistemas de promoción fiscal para la producción de biocombustibles para las grandes empresas⁵⁵, en la zona de la Cuenca alta del Río Salí-Dulce (Salta y

⁵³ ANDINO M.M. en EMBID IRUJO A. (Dir.) (2011), p. 127.

⁵⁴ SANTO TOMÁS, citado por BARRA “afirma que el hombre por esencia y naturaleza, constituye un ser social y sociable, animal social *et politicum*”. Ver más en BARRA R.C. (1980), p. 27.

⁵⁵ ANDINO M.M. en EMBID IRUJO A. (Dir.) (2011), p. 157.

Tucumán), producirán mayor consumo de agua y crearán residuos por la elaboración industrial.

Sobre la cuestión de la contaminación del agua, Alicia MORALES LAMBERTI señala “la existencia de sitios históricamente afectados por deterioro y contaminación hídrica crónica, así como suelos degradados por actividades extractivas y contaminados por todo tipo de residuos y metales pesados”⁵⁶.

La mayor carga contaminante sobre el suelo, agua y aire de la Cuenca Salí-Dulce se origina en su zona alta, donde residen cerca de un millón y medio de personas y donde se concentra el desarrollo industrial más importante del NOA. Esta situación de impacto negativo en la región, por la producción agroindustrial, influye desfavorablemente en la generación de contaminantes y a su vez en la cantidad de población expuesta a la misma⁵⁷.

Como una posible solución a esta cuestión, Rodolfo ARNEDO y Antonio CASTIGLIONE plantearon ya en 1943: Entendemos que el día en que el “...*río Dulce, y sus cuencas, bajo el concepto de política de zonificación, cuenten con gobierno hídrico común y que sus aguas sean represadas, administradas y distribuidas equitativa y proporcionalmente entre los copartícipes, conforme a los principios de la técnica industrial, se utilice su energía, se vulgaricen las plantas hidroeléctricas y se*

⁵⁶ MORALES LAMBERTI A. (2008), p. 6.

⁵⁷ DÍAZ G. (2010), pp. 9 y ss.

exploten las corrientes subterráneas, ese día el Noroeste Argentino no solamente se levantará floreciente, como ocurrió con la gran zona de influencia del Tennessee⁵⁸, en los Estados Unidos, sino que tomarán forma las industrias en potencia, minas, manufacturas y las actuales en explotación lánguida, conquistarán la jerarquía adecuada a nuestro país, de ricas montañas, de selvas vigorosas, de ríos caudalosos, de tierras fecundas y de clima admirable⁵⁹.

En lo que respecta a la Cuenca Salí-Dulce, a diferencia de otras cuencas hídricas vecinas, como la del Salado (integrada por las provincias de Salta, Santiago y Santa Fe, principalmente) que tiene en determinadas épocas del año falta de agua, y observando los conceptos vertidos en los párrafos anteriores sobre la visión hídrica de juristas en el mundo, ello nos obliga a manifestar que la problemática en los cursos de agua en la región es de la falta de disponibilidad y su mala administración o carencia de recursos técnicos, de planificación integrada, de herramientas y obras hidráulicas de regulación y almacenamiento.

⁵⁸ En Estados Unidos, según Gaspar ARIÑO ORTIZ y otros “a pesar de su conocida adhesión a la libertad comercial, la crisis económica de 1929 llevó a la creación de la famosa Tennessee Valley Authority, en la que la producción eléctrica y el reparto de las aguas se organizaron en forma absolutamente novedosa sobre la base del servicio público”. Esto es, según el jurista español, “porque la organización y prestación colectiva de servicios es posible en muchos campos, sin que sepamos exactamente cuáles; y porque la ampliación y extensión de los servicios públicos desde hace tiempo, como diría Ian TINBERGEN (...) que no conocemos el punto exacto en que lo particular debe dejar paso a lo colectivo y viceversa”. Ver más en ARIÑO ORTIZ G., DE LA CUETARA MARTÍNEZ J.M. y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ J.L. (1997), p. 60.

⁵⁹ ARNEDO R. y CASTIGLIONE A. (1943), p. 3.

Es decir, estamos ante la presencia de falta disponibilidad y no de escasez en la cuenca, lo que nos centra a buscar y aunar esfuerzos para trabajar con el objeto de que el valioso oro azul –como lo llaman los mercaderes hídricos–, que está en la región llegue a todos los pobladores. Esto referido a la cantidad. Ahora bien una realidad inevitable es sobre su calidad, situación que aqueja y en muchos casos la vuelve indisponible al nivel de escasa, por ser peligrosa su ingesta por los hombres, animales y en el caso concreto del Embalse de Río Hondo, la prohibición de la pesca, de actividades deportivas e incluso para la agricultura de los productores ribereños, por su alta contaminación.

La subcuenca del río Salí (región superior) presenta una precipitación promedio anual de 800 mm y se considera de clima húmedo. La región inferior, desde Río Hondo al sur, presenta una precipitación media anual de 550 mm y se define de clima semiárido. En la laguna de Mar Chiquita y sus adyacencias, la precipitación media anual es de 850 mm⁶⁰.

Los centros béricos que actúan sobre el clima del NOA son los anticiclones del Pacífico y del Atlántico. El primero de ellos ve disminuida su injerencia en forma directa, debido a la altura de la cordillera de los Andes, cuyos pasos se hallan por encima de los 4.000 metros, altitud por debajo de la cual se desarrollan la mayoría de los procesos atmosféricos. *“El río Dulce constituye el emisario de*

⁶⁰ GALLEGO A. (2013), p. 23.

una hoya hidrográfica ubicada en su totalidad en la provincia de Tucumán”, según Carlos MICHAUD⁶¹.

En el verano también actúa un centro de baja presión, llamado baja térmica, que se forma sobre la llanura chaqueña vecina a la cordillera de los Andes y que se extiende desde los llanos de La Rioja hasta el Chaco salteño.

Al producirse este centro de circulación ciclónica ingresan a la región masas de aire portadoras de humedad, que, junto con los frentes fríos que recorren el país hacia el norte, producen las precipitaciones que caracterizan al período cálido del año en esta región.

Las precipitaciones en la provincia de Tucumán tienen régimen monzónico, su máximo está situado en el período estival-otoñal con un período invierno-primaveral, donde las precipitaciones no llegan al 30% del total registrado anualmente.

La temperatura media anual oscila entre los 18° y 20°C. Hay un aumento gradual de oeste a este a medida que nos alejamos de los cordones montañosos y nos internamos en la llanura oriental.

Al recorrer el área en sentido oeste-este, la variación térmica se percibe con un aumento gradual del calor, y un marcado descenso de la humedad.

⁶¹ MICHAUD C. (1942), p. 137.

I.1.1. Ubicación geográfica y naturaleza del territorio de la Cuenca Salí-Dulce

Los ríos Tala y Candelaria (Salta) escurren en el sur de la provincia de Salta. Ambos dan origen al río Salí, que posteriormente pasa a formar parte del sistema Salí-Dulce, atravesando la provincia de Tucumán, sur-oeste de la provincia de Santiago del Estero e ingresando, por último, a la provincia de Córdoba para entrar a la laguna de Mar Chiquita (Córdoba)⁶².

El límite natural de la provincia de Salta con la provincia de Tucumán lo constituye el río Tala, que nace al oeste, en las Sierras de Carahuasi (Salta), y escurre hacia el este con el nombre de río Anta, incorporando varios tributarios en su trayecto. Posteriormente, entra a Tucumán para recibir por su margen derecha algunos ríos de importancia. Entre ellos se pueden mencionar: Acequiones, Cortaderas, Ibaquín, Choromoro, Vipos, Tapia y otros de menor envergadura. Aguas abajo, dichos escurrimientos ingresan al dique embalse El Cadillal, en la provincia de Tucumán, denominado actualmente, Celestino Gelsi; así como también, los ríos Loro, Calera, Lules, Colorado, Famaillá, Caspichango, Los Sosa, Pueblo Viejo, Seco, Gastona, Chico, Medina, Marapa y numerosos cursos de menor envergadura, hasta desembocar en el Embalse de Río Hondo, en la provincia de Santiago del Estero.

⁶² http://inta.gob.ar/documentos/cuenca-201cdulce-superior201d.subcuencasalisuperior/at_multi_download/file/9_1_DS_Sali_Sup.pdf (último acceso 05/01/2015).

Luego derivados desde dicho embalse, los caudales llegan hasta el norte de la provincia de Córdoba, donde forma numerosos bañados y atraviesa la laguna de los Porongos. En verano su caudal llega hasta la laguna de Mar Chiquita⁶³.

Al ingresar a la provincia de Santiago del Estero el río Salí toma el nombre de río Dulce, y luego de atravesar la provincia en forma diagonal, desemboca en la laguna Mar Chiquita, en la provincia de Córdoba.

En 1967 se inauguró un dique en la zona en que el río ingresa a la provincia de Santiago del Estero, en el límite con Tucumán, que se conoce con el nombre de Dique Frontal Río Hondo y forma el Embalse de Río Hondo, que regula estacionalmente el río⁶⁴.

I.1.2. Provincias que integran la cuenca. Superficie y densidad de población. Sus actividades económicas

SALTA

Salta es la provincia donde nace la Cuenca Salí-Dulce, tiene una población de 1.214.441 habitantes, con una densidad poblacional de 7,8 habitantes por km

⁶³ http://inta.gob.ar/documentos/cuenca-201cdulce-superior201d.subcuenca-sali-superior/at_multi_download/file/9_1_DS_Sali_Sup.pdf (último acceso 05/01/2015).

⁶⁴ GALLEGO A. (2013), p. 23.

cuadrados⁶⁵, en su capital (fundada en 1582) residen 535.302 habitantes, tiene una superficie de 155.488 km cuadrados⁶⁶.

Límites

Limita al norte con la provincia de Jujuy y la República de Bolivia; al este con la República de Paraguay y las provincias de Formosa y Chaco; al sur con las provincias de Santiago del Estero, Tucumán y Catamarca, y al oeste con la provincia de Jujuy y la República de Chile⁶⁷.

Su clima es variado, y la capital, se caracteriza por una arquitectura marcadamente hispana.

Agricultura

La amplia extensión territorial de Salta y, en especial, la variedad de su clima y de sus suelos le confieren una extraordinaria aptitud para la agricultura. La base de la economía está dada por cultivos de banana, pomelo, porotos, vid, ajíes, papas, algodón, soja, frutales de carozo, olivos, pimienta, frutilla, nogales, uva, frijol, hortalizas, orégano, anís, comino, romero, aromáticas, pimienta, alfalfa, uvas finas, maíz, destacándose el tabaco y la caña de azúcar.

⁶⁵ http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos_totalpais.asp (último acceso: 25/01/2015).

⁶⁶ http://www.argentour.com/es/provincia/salta/ciudad_salta.php (último acceso: 09/01/2015).

⁶⁷ <http://espanol.mapsofworld.com/continentes/sur-america/argentina/salta.html> (último acceso: 12/01/2015).

La provincia se ha convertido en un importante centro industrial de elaboración de vinos finos, reconocido a nivel mundial. La producción de vid está localizada principalmente en el sur de los valles calchaquíes.

Según un estudio llevado a cabo por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Centro Regional Salta, la provincia “lidera en el cultivo de soja en el departamento de Anta, que destina 330.620 hectáreas. Dicha zona también se destaca por sus plantaciones de maíz, de 80.435 ha y es el único productor de algodón, con 9.915 ha.

“En segundo lugar, se posiciona el departamento General José de San Martín, cuya principal explotación agrícola, actualmente, corresponde a la soja, para la cual ocupa 131.690 hectáreas. Secunda en poroto con 105.390 ha y es el único en cultivo de maní con 4.760 ha.

“Por su parte Rosario de la Frontera reserva 48.865 hectáreas para la siembra de soja, 32.905 ha para maíz y 20.675 ha para el poroto. En tanto que el departamento de Orán es el segundo productor de poroto con 75.640 ha, y cuarto en soja con 34.120 hectáreas cultivadas.

“Se debe tener en cuenta que los departamentos: Capital, La Caldera, Cerrillos, Chicoana y La Viña constituyen áreas de riego, y que la zona de Rosario

de Lerma fue relevada parcialmente por no contar con la disposición de imágenes Landsat”⁶⁸.

Ganadería

Existe en la provincia, ganado vacuno de carne (posee una existencia ganadera de 911.000 cabezas)⁶⁹, ganado vacuno de leche, porcino, caprino, camélidos, llamas, vicuñas y mulas.

Actividad minera

Se extraen minerales como el oro, cobre, plomo, plata, estaño, litio, bórax, salitre, potasio y zinc.

La Cámara Española de Comercio de la República Argentina (CECRA) resalta que la minería y la producción de hidrocarburos (petróleo, butano) tienen gran importancia, sobre todo en el norte del Chaco salteño.

En la región de la Puna hay ricos yacimientos de diversos minerales (oro, cobre, plomo, plata, estaño, litio, bórax, salitre, potasio etc.), **aún** sin explotar o que recién se han comenzado a explotar. Los boratos⁷⁰ son la principal

⁶⁸ Sociedad Rural Salteña. Disponible en <http://www.ruraldesalta.org.ar/revista-nota.php?id=106449> (último acceso: 21/07/2015).

⁶⁹ <http://www.portaldesalta.gov.ar/economia/vacuno.htm> (último acceso: 16/01/2015).

⁷⁰ Los boratos son una familia de minerales que están formados por la combinación de un anión borato con un metal. Estos minerales están constituidos por sales minerales o ésteres del ácido bórico. Principalmente los boratos se producen en ambientes salinos, también se puede

producción minera no metalífera de la provincia, con una producción promedio de 200.000 t/año, contribuyendo con aproximadamente el 70% de la producción nacional. La Argentina es uno de los tres principales productores mundiales de boratos⁷¹.

Explotación forestal

Existen en la provincia eucaliptus, pinos, sauces, álamos, quebracho, algarrobo.

Industria

Las industrias están relacionadas con la actividad agrícola-ganadera local, con el azúcar, vinos, lácteos y pastas. La CECRA indica que la base de la economía está dada por cultivos industriales, como el tabaco, caña de azúcar, cítricos (pomelo), porotos, vid, ajíes, papas y algodón; con una incipiente producción de quinoa en la región de la Puna⁷².

Visión institucional

La legislación que regula el cuidado del medio ambiente en Salta tiene principio en su Constitución, la que en su artículo 30 señala que todos tienen el

presenta^r como producto del metamorfismo de contacto, entre otros. Los minerales que pertenecen a este grupo se clasifican de acuerdo a criterios estructurales, donde encontramos los nesoboratos, los soroboratos, los inoboratos, los filoboratos y los tectoboratos. Las propiedades físicas y químicas de los boratos varían en cada mineral de este grupo.

⁷¹ <http://www.cecra.com.ar/pages/viewfull.asp?CodArt=168-> (último acceso 17/01/2015).

⁷² <http://www.cecra.com.ar/pages/viewfull.asp?CodArt=168-> (último acceso: 17/01/2015).

deber de conservar el medio ambiente equilibrado y armonioso, así como el derecho a disfrutarlo⁷³.

Además, establece que el Poder Ejecutivo ejerce la potestad reglamentaria⁷⁴ y que en la reglamentación de las leyes no se puede alterar su espíritu. Prevé los reglamentos de necesidad y urgencia⁷⁵ sin que exista una materia prohibida o reservada a la ley. De este modo, la urgencia habilita de modo amplio a la invasión por vía reglamentaria de las materias propias de la Legislatura Provincial. No contiene disposiciones relativas a la delegación legislativa.

TUCUMÁN

La provincia de Tucumán se encuentra ubicada en el **Noroeste** de la República Argentina, con una superficie de 22.524 Km²⁷⁶ y una población de

⁷³ El art. 30 de la constitución salteña señala además que los poderes públicos defienden y resguardan el medio ambiente en procura de mejorar la calidad de vida, previenen la contaminación ambiental y sancionan las conductas contrarias.

⁷⁴ El art. 84 de la constitución salteña señala en su segundo párrafo: “Para alcanzar tales fines, los poderes públicos ejercen las facultades inherentes al poder de policía.

⁷⁵ El art. 145 de la Ley Suprema de Salta nos dice que en su primer párrafo que “En caso de estado de necesidad y urgencia, o que esté amenazado de una manera grave e inminente el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales, el Poder Ejecutivo, en acuerdo general de Ministros, y previa consulta oficial al Fiscal de Estado y a los Presidentes de ambas Cámaras Legislativas, puede dictar decretos sobre materias de competencia legislativa”.

⁷⁶ <http://www.argentour.com/es/provincia/tucuman/tucuman.php>- (último 17/01/2015).

aproximadamente 1.448.188 habitantes, siendo su densidad poblacional de 64,3 habitantes por km cuadrado⁷⁷. La capital es San Miguel de Tucumán (550.000 habitantes), fundada en 1565. Limita al norte con la provincia de Salta; al este con la provincia de Santiago del Estero; al sur y al oeste con la provincia de Catamarca⁷⁸.

Por su naturaleza y cultura, Tucumán brinda una gran cantidad de recursos turísticos dados por sus variados y bellos paisajes, su excelente clima durante el otoño y el invierno (de allí que sea denominada El Jardín de la República) y su cultura, la que registra influjos prehispánicos. Tal auge intelectual aún se refleja en algunos exponentes de la arquitectura que se halla en la provincia.

Agricultura

Históricamente, la provincia de Tucumán se caracterizó por su actividad cañera, siendo importante señalar lo que mencionan Pablo PAOLASSO y Ariel OSATINSKY: “la crisis azucarera que vivió Tucumán en los años 60 estuvo ligada por un lado a las modificaciones que tuvo la política azucarera nacional a partir de 1955. En efecto, en la etapa pos-peronista las acciones del gobierno estuvieron orientadas a estimular la competencia entre los factores intervinientes en la

⁷⁷ http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos_totalpais.asp- (último acceso: 25/01/2015).

⁷⁸ <http://espanol.mapsofworld.com/continentes/sur-america/argentina/tucuman.html> (último acceso: 18/01/2015).

actividad, beneficiando con sus decisiones a los ingenios más eficientes. Esta nueva orientación contribuyó al proceso de modernización de los ingenios, y a una mayor mecanización de la zafra, lo que ocasionó una disminución el número de trabajadores en las fábricas, a la vez que creció el peso del empleo transitorio, signo del avance de la precarización laboral”⁷⁹.

En Tucumán se siembra y cosecha limones, soja, trigo, caña de azúcar, frutillas, arándanos, paltas, aceites esenciales de limón, maíz, poroto, tomate, vid y diversas variedades de horticultura. El tabaco alcanzó los 1.950 kg/ha en 2012,

⁷⁹ Pablo PAOLASSO y Ariel OSATINSKY afirman que “las acciones mencionadas tuvieron lugar en una coyuntura del mercado mundial dominada por el incremento del precio del azúcar, produciendo todo ello un rápido crecimiento de la producción azucarera. Esta producción en exceso tuvo que afrontar en 1965 la caída pronunciada del precio internacional y la recuperación de la producción mundial de azúcar.

El proceso señalado desembocó en 1966 en la crisis azucarera más importante de la historia de Tucumán, la cual se tradujo en el cierre de 11 de los 27 ingenios provinciales. En ese marco, el gobierno tomó una serie de medidas que ocasionaron un marcado descenso de la superficie sembrada con caña, especialmente de aquellos fundos de menor envergadura, de su precio, del número de explotaciones cañeras, de la producción de azúcar y del número de trabajadores vinculados a la agroindustria.

Las acciones promovidas por el gobierno, tendientes a lograr una reconversión productiva, tuvieron escasos resultados. En el plano industrial, las nuevas industrias radicadas en la provincia, y la ampliación de otras ya existentes, tuvieron un impacto reducido en la economía. En cuanto a la transformación agraria, hubo un desarrollo de otros cultivos como el limón en Tafí, el sorgo uranífero y la soja en el este de la provincia, o el tabaco en Graneros, al sur de la provincia. Sin embargo, al finalizar la década de 1960 el desarrollo de este nuevo conjunto de actividades en las áreas no cañeras era incipiente. La producción de caña de azúcar seguía siendo en 1970 el cultivo más importante dentro de la superficie sembrada en la provincia, aunque con un peso menor que años anteriores.

En contraposición a lo que aconteció con la agroindustria azucarera tucumana, que perdió importancia en cuanto a la generación de riqueza, el sector de servicios incrementó su participación en la estructura productiva provincial en la década de 1960, impulsado sobre todo por el mayor peso de las actividades vinculadas al sector público”. Ver más en PAOLASSO P.C. y OSATINSKY A., s/f, p. 19. Disponible en <http://www.econ.uba.ar/planfenix/novedades/Area%20I/Las%20transformaciones%20economicas%20-%20Paolasso-Osatinsky.pdf> (último acceso: 21/07/2015).

solamente entregando los insumos en tiempo y forma y la calidad de semilla usada con un cambio varietal importante, que tiene una mejor performance de rendimiento⁸⁰. El Instituto de Desarrollo Productivo de Tucumán, informó que en 2010 exportaron directamente desde el Aeropuerto Internacional de Tucumán más de 1.600 toneladas de frutas finas⁸¹.

Entre las principales actividades agroindustriales se encuentran el azúcar y el limón. Tucumán es considerado el primer productor nacional de azúcar.

Para la Comisión Técnica del Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce (CIRSD) “el sector Industrial se considera un actor de vital importancia, en especial por el ‘rol de contaminador’ que la sociedad en general le ha asignado, y por su efectivo potencial de impacto negativo en el ambiente”⁸².

Ganadería

En la provincia prevalece la cría de razas criollas de bovinos, ovinos y caprinos para consumo local y producción de excelentes quesos y “quesillos”.

⁸⁰ <http://www.producciontucuman.gov.ar/Noticia.aspx?ID=3557>-(último acceso: 19/01/2015).

⁸¹ <http://www.idep.gov.ar/ofertaexportable/files/search/searchtext.xml> (último acceso: 19/01/2015).

⁸² <http://www.sematucuman.gov.ar/web/index.php/component/attachments/download/2> (último acceso: 21/07/2015).

Apicultura

Tucumán es un gran productor de miel, en particular de la llamada “miel de limón” debido al gusto que ésta posee.

Para el Ing. Eduardo POPOLIZZIO, docente de la Facultad de Agronomía y Zootecnia de la Universidad Nacional de Tucumán (UNT), la producción de la miel tucumana está calculada aproximadamente en 30 kg por año, en cada colmena, en tanto que en la pampa húmeda se registraron valores de 45 hasta 60 kg por año. El bajo rendimiento por colmena en Tucumán se debe prácticamente a que la actividad se desarrolla en cercanías de zonas cañeras, y en los valles calchaquies⁸³.

Minería

La producción minera no metalífera que caracteriza a esta provincia está representada por la extracción de áridos (rubro que la coloca entre las cinco provincias de mayor producción). Existe la explotación de sal y, en menor escala, la de mica, arcilla, yeso, calizas. Tucumán es la principal productora de áridos y arcilla del Noroeste Argentino, y ocupa un destacado lugar a nivel nacional en cantos

⁸³ http://www.produccion.com.ar/96jul_07.htm (último acceso: 20/01/2015).

rodados y arenas para la construcción, según el Documento Informativo de Infraestructura de Datos Espaciales de la Provincia de Tucumán, en marzo 2010⁸⁴.

Industria

En el Municipio de Tafí Viejo existen importantes talleres en los cuales se pueden encontrar camiones y material ferroviario.

En los Municipios de Alberdi, Concepción y Famaillá producción azucarera: existen 15 ingenios azucareros. Tucumán es el principal productor de azúcar de Argentina.

Existe en la zona una empresa papelera en especial de “papel prensa”. Actualmente la producción es de 30.449 t/año de papel de diario, 75.011 t/año de papel obra. La producción de pulpa blanqueada es de 54.568 toneladas⁸⁵.

En el Municipio Tafí del Valle. Productos lácteos: se distinguen los quesillos y quesos principalmente; miel de abeja y la melaza de caña.

En los Municipios de Famaillá, San Miguel de Tucumán y Tafí Viejo: predomina la industrialización del limón, que se efectúa en 8 fábricas y en ellas se obtiene jugos concentrados, congelados que son usados en bebidas y saborizadores. La Argentina es actualmente el primer productor mundial de

⁸⁴ <http://central.tucuman.gov.ar:8180/pmapper-dev/Educativo/TextoInformatTUCUMAN.pdf> (último acceso: 21/01/2015).

⁸⁵ <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=4331> (último acceso: 21/01/2015).

limones, y el 90% de esa producción tiene como origen la provincia de Tucumán, además de ser la principal industrializadora de esta fruta⁸⁶.

Los aceites esenciales son empleados en perfumes, jabones y aromatizantes, cáscara deshidratada y pulpa congelada.

Explotación forestal

Beneficiada por las condiciones favorables del clima y del suelo, la provincia de Tucumán posee importantes áreas de forestación. De ellas se obtienen diferentes tipos de madera. Las zonas selváticas lluviosas producen madera de alta calidad, como el cedro y el nogal.

De los montes y bosques de las zonas secas se extraen maderas duras y pesadas, como el quebracho y algarrobo.

En los últimos ocho años se han implantado y procesado numerosas especies, algunas de las cuales son: aliso, álamo, ciprés, eucalipto, lapacho, laurel, palo blanco, sauce, quebracho colorado, tipa y virará.

⁸⁶ <http://central.tucuman.gov.ar:8180/pmapper-dev/Educativo/TextoInformatTUCUMAN.pdf>- (último acceso: 21/01/2015).

Visión institucional

La Constitución de Tucumán en su art. 41 adopta como política prioritaria de Estado la preservación del medio ambiente. El ambiente es patrimonio común.

Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado⁸⁷, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras. El daño ambiental conlleva prioritariamente la obligación de recomponerlo y/o repararlo, menciona además el texto constitucional, siguiendo a DÍAZ RICCI⁸⁸, los “medios legales” que debe arbitrar la provincia para proteger la pureza del ambiente, preservando los recursos naturales, culturales y los valores estéticos que hagan a la mejor calidad de vida; y para la prohibición del depósito de materiales o sustancias de las consideradas basura ecológica.

⁸⁷ Para Jorge Mosset Iturraspe y otros “no cualquier ambiente es apropiado para la vida humana; se habla de un ambiente en condiciones aceptables de vida, lo cual significa no sólo situaciones favorables para la conservación de la salud física y mental –ambiente sano (art. 41, Constitución Nacional)– sino también para el mantenimiento de cualidades emocionales y estéticas del entorno que rodea al hombre. Un ambiente limpio, puro, sin polución o contaminación es apropiado para una vida sana. Ver más en MOSSET ITURRASPE J., HUTCHINSON T. y DONNA E.A. (1999), p. 33.

⁸⁸ DÍAZ RICCI R. (2008), p. 84.

Solo se refiere a la regulación, sin indicar el tipo de norma para la prohibición de ingreso de residuos peligrosos⁸⁹ y radiactivos al territorio provincial, propiciando mecanismos de acuerdo con el Estado nacional, con otras provincias, o con la ciudad de Buenos Aires, Estados extranjeros e instituciones privadas, con el objeto de crear sistemas de tránsito, tratamiento y/o disposición final de los mismos. Del mismo modo establece que se reglamentará la producción, formulación, comercialización y uso de productos químicos, biológicos y alimenticios de acuerdo con las normas vigentes en la materia y con los códigos de conducta internacional. El art. 145 de la Constitución tucumana señala que el *“Estado provincial es responsable de la conservación, enriquecimiento y difusión de su patrimonio cultural, arqueológico, histórico, artístico, arquitectónico, documental, lingüístico, folclórico y paisajístico, cualquiera sea su régimen jurídico y su titularidad”*⁹⁰.

La reserva de ley se establece cuando menos para aquellas disposiciones que produzcan menoscabo patrimonial de los particulares, ya que se exige que las soluciones prácticas a adoptarse en materia ambiental respeten las reglas de la expropiación.

⁸⁹ Adolfo G. ZIULU señala que “en la actualidad esta materia está regulada por la ley 24.051 y su decreto reglamentario, en cuanto a la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos dentro del país”. Y agrega que “la constitucionalidad de esta norma nos parece dudosa luego de la reforma constitucional, porque creemos que va más allá de los presupuestos mínimos. Ver más en ZIULU A.G. (1997), p. 358.

⁹⁰ Compendio Ambiental de Tucumán, leyes, decretos, resoluciones, Asesoría Letrada, Secretaría de Estado de Medio, Superior Gobierno de la Provincia de Tucumán, 2007 en <http://www.ambienteforestalnoa.org.ar/userfiles/legislacion/pdf/tuccompendioambiental.pdf> (último acceso: 27/02/2015).

La competencia para el ordenamiento territorial en el sistema de Tucumán⁹¹

La Constitución de la provincia de Tucumán (en adelante CPT) enumera entre las atribuciones de la Provincia en materia de medio ambiente, la de ordenar su espacio territorial para conservar y acrecentar ambientes equilibrados (art. 36 inc. 3). Asimismo establece que una ley determinará el régimen de competencia en materia ambiental, delimitando expresamente las facultades que correspondan a la provincia y a los municipios (36. inc. 11).

Luego de establecer la autonomía municipal en el art. 132, enumera las competencias municipales en el art. 134, “sin perjuicio de las que correspondan a la Provincia”. El inc. 4 señala las de planes edilicios, apertura y construcciones de calles, plazas y paseos (ap. f), orden y seguridad en el tránsito, transporte urbano, público y privado (ap. g), uso de las calles, subsuelo y espacio aéreo (ap. h), control de la construcción, debiendo reglamentar y respetar los aspectos urbanísticos de desarrollo urbano (ap. i). En el inc. 6 menciona la de conservar y defender el patrimonio histórico, arquitectónico y artístico. En el inc 7 la de proteger el medio ambiente y en el inc. 15, establecer restricciones con arreglo a las leyes que rigen la materia. Así, las leyes provinciales ambientales regulan el

⁹¹ Proyecto CIUNT, 26/L403, “Instrumentos de la política y la gestión ambiental y descentralización competencial en el NOA” Director Dr. Raúl DÍAZ RICCI. Disponible en www.catedrapanaia.com.ar/augm/MI.52.doc (último acceso 20/03/2015).

reparto de competencias provinciales y municipales sobre la materia ambiental, que tiene una potencialidad expansiva sobre casi todos los segmentos de la realidad.

La interpretación literal de estas normas debilita las competencias municipales que debieran estar circunscriptas a la Ley Orgánica Municipal y las cartas orgánicas para asegurar su funcionamiento como orden gubernamental autónomo. En efecto, la actuación del legislador provincial ordinario frecuentemente provoca la absorción de competencias municipales por la provincia derogando expresa o tácitamente normas de la Ley Orgánica Municipal y afectando su función constitucional⁹².

Es preciso distinguir el mecanismo previsto en la CPT de la técnica de coordinación por presupuestos mínimos y complementos. En ésta, la materia es concurrente, no así las potestades ya que la de presupuestos mínimos es una norma que admite y exige regulaciones adicionales de protección. La disposición constitucional, en cambio, establece que es una ley la que delimita la competencia municipal ambiental en cuanto a su contenido y alcances. Las normas instrumentales de la cláusula ambiental y de la autonomía municipal no fueron dictadas desde la reforma constitucional.

En efecto, la Ley Orgánica de Municipios rige desde 1983, con algunas reformas, aunque ninguna de ellas se produjo luego de 2006 cuando se modificó

⁹² DE LA VEGA de Díaz Ricci, A. (2006), pp. 100, 134 y ss.

la CPT incluyendo los artículos señalados precedentemente. En el artículo 25 enumera las competencias del concejo deliberante entre las que se encuentran la de dictar el plan regulador (inc. 23), regular el tránsito en las calles (inc. 25), ordenar el ensanche y la apertura de calles y caminos; fijar la altura de los edificios particulares y las delineaciones de la ciudad; ordenar el establecimiento de plazas, paseos y parques, autorizando la compra o disponiendo la expropiación de los terrenos necesarios al efecto; dictar una ordenanza general de construcciones (inc. 28), reglamentar la instalación y funcionamiento de los cementerios públicos y privados (inc. 29), la de reglamentar las actividades de los establecimientos e industrias clasificadas de insalubres e incómodas (inc. 30), reglamentar las condiciones y requisitos de los loteos (inc. 32).

Se advierte de la enumeración competencial hasta aquí señalada que numerosos títulos que corresponden a atribuciones de las autoridades municipales se vinculan al ordenamiento territorial que, según la CPT debe regular por ley la provincia. De este modo, competencias que correspondían en exclusividad al municipio en el régimen municipal vigente hasta 2006, luego de la reforma constitucional provincial producida ese año se convirtieron en competencias concurrentes.

La ley 6.253 de medio ambiente, dictada en 1991, tampoco fue modificada luego de la reforma a la CN de 1994 y a la CPT de 2006. No menciona expresamente al ordenamiento territorial ambiental. No obstante, numerosas disposiciones en su articulado están vinculadas a este instrumento. Así establece

como competencia de la Provincia la regulación, control o prohibición de toda actividad que pueda perjudicar o perjudique alguno de los bienes protegidos por esta ley en el corto, mediano y largo plazo. (art. 3 inc. 2), la reglamentación y coordinación de los Comités de Cuenca (art. 4 inc. 11), el establecimiento de criterios para el manejo de recursos hídricos (art. 22) de los suelos (art. 23) en cooperación con otras áreas gubernamentales, la reglamentación del uso racional de la atmósfera (art. 26). En materia de bosques se establece que la actuación deberá atender a criterios económicos ambientales de manejo, los bosques autóctonos, privados o públicos y todas las arboledas ubicadas en el ámbito de jurisdicción provincial (art. 32). El cambio de destino de suelos se evalúa en cada caso sin que se haga referencia a la planificación u ordenamiento ambiental. Deben coordinarse las áreas gubernamentales afines en la materia, del Estado nacional, provincial u organismos internacionales, para la planificación quinquenal para la reforestación, privilegiando las especies autóctonas de todas las tierras públicas, márgenes de ríos, etcétera, e invitando al sector privado a participar en el emprendimiento (art. 36). Respecto de la fauna se prevé un censo quinquenal, clasificación, catastro y declaración de zonas de reserva (arts. 41 y 42) y la reglamentación de la caza y la pesca (art. 43).

Aunque la ley menciona los términos cooperación y coordinación que se analizan seguidamente, conviene adelantar que no se trata de denominaciones en el sentido de técnicas articuladoras de competencias concurrentes.

“Calidad de vida” en la Constitución española de 1978

«Fernando LEÓN JIMÉNEZ⁹³ define “calidad de vida”, *dejando subrayado su necesario contenido ambiental a efectos de que no quede vacía en nuestro contexto histórico*. Éste es un concepto constitucional semánticamente amplio y definible desde diferentes perspectivas. Aparece tres veces en la Constitución Española: Preámbulo; artículo 45.2 y artículo 129⁹⁴.

c).La calidad de vida ambiental. El artículo 45.2 CE establece que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, *con el*

⁹³ LEÓN JIMÉNEZ, F. Ver más en http://huespedes.cica.es/gimadus/17/01_calidad.html, (último acceso 17 de septiembre de 2015).

⁹⁴Sobre “Calidad de vida” en la Constitución española, F. León Jiménez sostiene: **a)** La Ley Fundamental de España vincula este valor a la *economía*, como clave garantizadora de los niveles suficientes de vida. En este contexto, el progreso económico se asocia al incremento general de los niveles de vida medios (renta per cápita y acceso generalizado a bienes de consumo). Este nivel de vida será suficiente para alcanzar calidad de vida digna cuando las necesidades esenciales están adecuadamente cubiertas (alimento, vivienda, educación, vestido, sanidad, gastos corrientes). Se trata, en suma, de un concepto que es *presupuesto* del concepto de “calidad de vida”: sin un mínimo nivel de vida en los términos descritos no puede hablarse de calidad de vida en forma alguna, sin perjuicio de que la calidad de vida se compadezca más con un nivel de vida que permita el acceso a bienes no imprescindibles (ocio, ornamento, ahorro e inversión).

b). Pero el bienestar y la calidad de vida humanas no solo dependen exclusivamente del rango material alcanzado en la existencia. Este sentido es el que, según general criterio, integra casi por completo el de “calidad de vida”. La acertada referencia constitucional a la *cultura* desvanece esta idea, para subrayar la importancia de la variable espiritual y social del hombre, que no puede alcanzar bienestar real sin atender estas dimensiones de su existencia. Solo mediante el cultivo personal mediante la cultura y la participación de los valores de la sociedad en que se desarrolla la vida puede alcanzarse una auténtica calidad de vida. Así, el acceso a niveles de educación adecuados para la desenvoltura personal en la vida y la formación de juicio crítico, a la enseñanza superior, la lectura, espectáculos de todo tipo o a las manifestaciones de nuestra cultura son fundamentales para el pleno desarrollo del individuo.

LEÓN JIMÉNEZ, F. Ver más en http://huespedes.cica.es/gimadus/17/01_calidad.html, (último acceso 17 de septiembre de 2015).

fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente

d). 1) En efecto, es radicalmente original la vinculación constitucional de la calidad de vida a la calidad del medio ambiente. Se admite, en suma, que el concepto no puede alcanzar vigencia social sin el cuidado del medio natural. Se acepta así la importancia de una variable “no estrictamente humana: el nivel de vida trae origen de un actividad eminentemente humana (la economía), y la cultura es, de suyo, un concepto antropológico. Esta referencia nueva vincula al hombre al medio y lo hace depender de él en su búsqueda del bienestar. O lo que es lo mismo: se hace depender la calidad de vida humana de la calidad de vida del medio, de manera que no hay calidad de vida sin cuidado del entorno natural. Por ello, en la Constitución española existe una cierta concreción axiológica (o el concepto en clave de valor) de la noción de medio ambiente, y ello “porque apunta hacia cuál será el fin de la protección ambiental”, ya que para proteger el medio ambiente es necesaria la determinación de su fin, aunque éste sea un fin elemental, primario, y de raíz antropocéntrica. En cualquier caso, la protección del medio ambiente como forma de autoprotección es el primer estímulo que se despierta en nuestra conciencia, y se erige, al menos y paralelamente, en el primer escalón para progresar hasta estados de entendimiento más elevados. El concepto de “calidad de vida” permite “la fundamentación como sostenible de un cierto antropocentrismo débil”, y de la necesidad de protección del medio ambiente como elemento necesario para la vida humana: el medio obtiene así valor *mediato, pero*

imprescindible, para superar la amenaza a la supervivencia humana que supone la crisis ambiental.

2) Pero aún resta una referencia trascendente: la referencia a que los poderes públicos protegen el medio natural “con el fin de... *defender y restaurar el medio ambiente*”. Esta expresión es un elemento legal-constitucional abierto que puede entenderse como una manifestación de la obligación de *solidaridad con las generaciones futuras para que no vean reducidas sus expectativas de calidad de vida*. Desde esta nueva dimensión, se entiende que la referencia a la protección debida al medio ambiente en sí es una forma de tener presente la tutela de los derechos ambientales de las futuras generaciones “en su condición de beneficiarias del fideicomiso del que somos responsables”. Ésta es una perspectiva prolongada en el tiempo de la solidaridad interpersonal pasa obligadamente por la conservación del entorno en el estado necesario para mantener unos niveles dignos de “calidad de vida”, con el objetivo de que sea disfrutada por los que aún no existen. De ahí la referencia en el precepto a que la solidaridad colectiva es “indispensable”: sin este sentimiento de compasión y afecto a los por venir es impracticable la defensa de su calidad de vida. Esta obligación puede simplificarse en el enunciado ético, que indudablemente deberá tener hondas consecuencias jurídicas, avanzado por RANDERS Y MEDOWS: “No se pueden ejercer acciones que recorten las opciones económicas y sociales de las generaciones futuras”. De esta manera, el valor jurídico “calidad de vida” se

proyecta entre generaciones, esto es, “hacia delante”, dando lugar a una nueva categoría obligacional propia de una democracia realmente avanzada.

Por fin, el art. 129.1 CE insta que “la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la seguridad social y en la actividad de los organismos públicos *cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general*” (la cursiva es nuestra). El legislador constitucional ha vinculado aquí calidad de vida a participación ciudadana, en una proclama política de raigambre indudablemente liberal a la par que social, que genera una cierta expectativa de derecho subjetivo.

a) Las consecuencias conceptuales más importantes son las siguientes:

1. *La subordinación de cualquier forma de crecimiento cuantitativo al cualitativo.* O lo que es lo mismo: la subordinación del nivel material de vida al medio ambiente y a la calidad de vida en un sentido más amplio, humanista e integral. Esta premisa deberá condicionar cualquier acción legislativa de regulación del mercado o de fomento económico, siendo una idea-norte que debe orientar toda política económica. El jurista que de un modo más rotundo ha apostado por incluir la variable cualitativa anticonsumista en los modelos jurídicos de orientación económica ha sido KLOEPFERD. Su tesis es que la norma constitucional y su legislación de desarrollo deben fomentar la implantación de un concepto de “calidad de vida” compuesto de tres contenidos esenciales, a saber,

rechazo a la idea puramente cuantitativa de bienestar, fomento de un desarrollo económico cualitativo y rechazo del consumismo y sustitución por la idea de que es suficiente con la satisfacción de las necesidades básicas de conformidad con la solidaridad colectiva.

2. *La calidad del medio natural es un criterio de evaluación, de ponderación o contraste:* los logros económicos deberán evaluarse y valorarse “atendiendo a su relación o incidencia directa sobre la vida de los habitantes de un territorio y no solo a los valores monetarios de algunos de ellos”. Y esta fórmula de síntesis de la “calidad vida” no es ajena, tampoco dentro del ámbito del derecho, a las exigencias ambientales.
3. *El concepto de bienestar humano debe superar lo material e incluir lo ambiental.* Una ecuación de aproximación que resume esta idea es la siguiente:

Bienestar humano = nivel de vida + cultura + medio ambiente

Es preciso un nivel de vida adecuado y suficiente que se constituya en base de apoyo fisiológico elemental de cualquier proyecto social. El medio ambiente sería la variable que necesariamente hay que proteger para que los dos factores anteriores no sufran un deterioro irreparable, con el obvio y consiguiente desfallecimiento o disminución del grado de bienestar humano alcanzable. En suma: tres variables interrelacionadas

de las que no pueden prescindirse sin perjudicar decisivamente el grado de bienestar humano».

«Entendemos que el contenido del concepto constitucional de “calidad de vida” que debe orientar a los poderes públicos se compone de este contenido mínimo:

1. Está formado por esta *ecuación general*

Nivel de vida adecuado + cultura + medio ambiente sano + democracia participativa

2. Ninguno de estos conceptos debe gozar de preponderancia absoluta; de su *justo equilibrio interpretativo* depende el éxito de su aplicación. Pero los operadores jurídicos, y especialmente los políticos, deben considerarlos conjuntamente en una doble dimensión, a saber: como regla teleológica y criterio rector en la articulación de los medios concretos para llevarla a término.

3. La única variable no humana de la ecuación (*el medio ambiente*) es la que merece una *atención destacada* en España por su carácter irreversible, los graves problemas actuales por los que atraviesa (cambio climático, agotamiento de recursos, contaminación, deforestación...) y la amenaza para la calidad de vida y la vida misma que esta situación puede suponer para las personas de todo el planeta».

Con respecto al art. 9 de la Constitución española⁹⁵

Este precepto recoge un requisito esencial de todo Estado de Derecho que consiste en el sometimiento de los ciudadanos y, sobre todo, de los poderes públicos al Derecho y del mismo se desprende que la Constitución ocupa un lugar preferente en el ordenamiento jurídico. En palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA (1985), de este precepto "no se deduce sólo el carácter vinculante general de la Constitución sino algo más, el carácter de esta vinculación como 'vinculación más fuerte', en la tradicional expresión del constitucionalismo norteamericano".

Por tanto, la Constitución es la norma suprema y no una mera declaración programática, de forma que, "lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sean objeto de desarrollo por vía legal", es una norma jurídica, la norma suprema de nuestro ordenamiento, y en cuanto tal tanto los ciudadanos como todos los poderes públicos, y por consiguiente también los Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, están sujetos a ella (arts. 9.1 y 117.1 C.E.)" -STC 16/1982, de 28 de abril. Se trata, en suma, de una "norma cualitativamente distinta de las demás, por

⁹⁵ Ver más en RODRÍGUEZ COARASA, C. Disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=9&tipo=2> (último acceso 20/03/2015).

cuanto incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política y de informar todo el ordenamiento jurídico. La Constitución es así la norma fundamental y fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico". - STC 31 de marzo de 1981.

Por otra parte, la supremacía de la Constitución tiene las siguientes consecuencias. En primer lugar, supone que el resto de las normas jurídicas deben estar en consonancia con sus mandatos, pues, en caso contrario, serán declaradas inconstitucionales; en segundo lugar, exige un procedimiento especial de reforma como garantía de su estabilidad jurídica; y, por otra parte, todas las normas jurídicas deben interpretarse de conformidad con los preceptos constitucionales de tal forma que siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme a ella, debe admitirse la primera STC 122/1983, de 22 de diciembre.

Como señala el artículo 9.1 CE, este principio vincula tanto a los ciudadanos como a los poderes públicos, si bien de forma distinta. Así, ha manifestado el Tribunal Constitucional en su STC 101/1983 que mientras que los ciudadanos tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, sin perjuicio de los supuestos en que la misma establece deberes positivos (artículos 30 y 31, entre otros), los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución.

Libertad, igualdad y participación

Como precedentes en el constitucionalismo histórico español, encontramos los artículos 46, 47 y 48 Constitución de 1931. Y en el Derecho comparado, el artículo 3.2 de la Constitución italiana tiene una redacción casi idéntica al artículo 9.2 CE, estableciendo que "es misión de la República remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad e igualdad de los ciudadanos, impidan el pleno desarrollo de la personalidad humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país".

En cuanto a su proceso de elaboración, la redacción del Anteproyecto constitucional fue la siguiente: "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

En el Informe de la Ponencia se sustituye "los grupos en que éste desarrolla su personalidad" por "los grupos en que se integra". La Comisión del Congreso de los Diputados mantiene la misma redacción que es aprobada por el Pleno. Y la Comisión de Constitución del Senado modifica la redacción en los siguientes

términos: "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas, suprimir los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

Finalmente, el Pleno del Senado vuelve a la redacción del Congreso que es ratificada por la Comisión Mixta Congreso-Senado.

Si bien el artículo 9.2 tiene un contenido más amplio, vamos a referirnos a uno de sus aspectos esenciales: el reconocimiento de la igualdad material.

En efecto, la configuración del Estado como social exige la intervención de los poderes públicos para que la igualdad de los individuos sea real y efectiva. De esta forma, el Estado social de Derecho reinterpreta la igualdad formal propia del Estado liberal de Derecho e incorpora el principio de igualdad material con la finalidad de conseguir una equiparación real y efectiva de los derechos sociales de los ciudadanos.

Pues bien, junto con el principio de igualdad formal proclamado en el artículo 14, la Constitución española recoge esta concepción del principio de igualdad material en el artículo 9.2.

Ésta es, sintéticamente expuesta, la interpretación del Tribunal Constitucional sobre el principio de igualdad material contenido en el artículo 9.2.:

El artículo 9.2 de la Constitución española es un precepto que compromete la acción de los poderes públicos, a fin de que pueda alcanzarse la igualdad sustancial entre los individuos, con independencia de su situación social. (STC 39/1986, de 31 de marzo). El artículo 9.2 puede imponer, como consideración de principio, la adopción de normas especiales que tiendan a corregir los efectos dispares que, en orden al disfrute de bienes garantizados por la Constitución, se sigan de la aplicación de disposiciones generales en una sociedad cuyas desigualdades radicales han sido negativamente valoradas por la propia Norma Fundamental. (STC 19/1988, de 16 de febrero). La incidencia del mandato contenido en el artículo 9.2 sobre el que, en cuanto se dirige a los poderes públicos, encierra el artículo 14 supone una modulación de este último, en el sentido, por ejemplo, de que no podrá reputarse de discriminatoria y constitucionalmente prohibida –antes al contrario– la acción de favorecimiento, siquiera temporal, que aquellos poderes emprenden en beneficio de determinados colectivos, históricamente preteridos y marginados, a fin de que, mediante un trato especial más favorable, vean suavizada o compensada su situación de desigualdad sustancial. (STC 216/1991, de 14 de noviembre).

Principios del ordenamiento jurídico

En primer lugar, encontramos como antecedentes en la historia constitucional española los siguientes: artículo 7 de la Constitución de 1812; artículos 8, 9, 10, 11

y 13 de la Constitución de 1869; artículos. 14 y 16 de la Constitución de 1876; y artículos 28, 100, 101, 106, 121 y 125 de la Constitución de 1931.

En cuanto al Derecho comparado, no se encuentran preceptos análogos en las Constituciones italiana, alemana o francesa.

Y, con respecto a su proceso de elaboración, en el Anteproyecto constitucional ésta fue la redacción: "Se reconocen los principios de publicidad y jerarquía normativa, la legalidad, fiscales y restrictivas de derechos individuales y sociales, de seguridad jurídica, de exclusión de la doble sanción por los mismos hechos y de responsabilidad de los poderes públicos".

El Informe de la Ponencia sustituye la expresión "irretroactividad de las normas punitivas, sancionadoras" por "irretroactividad de las normas sancionadoras no favorables". La Comisión del Congreso suprime la palabra "sociales" y la expresión "exclusión de la doble sanción por los mismos hechos". Esta versión se aprueba por el Pleno del Congreso de los Diputados.

La Comisión de Constitución del Senado modifica el texto del Congreso de los Diputados, modificación que acepta el Pleno en los siguientes términos: "La jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los

poderes públicos, así como el principio de legalidad, quedan garantizados por la Constitución".

Y, por último, la Comisión Mixta Congreso-Senado acuerda la nueva redacción definitiva.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional en diversas Sentencias (por ejemplo, en la STC 27/1981, de 20 de julio), los principios constitucionales recogidos en el artículo 9.3 de la Constitución no son compartimentos estancos sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva para promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho.

SANTIAGO DEL ESTERO

La provincia de Santiago del Estero tiene una superficie de 106.351 km²⁹⁶, una población de 874.006 habitantes, su densidad de población es de 6,4 habitantes por km cuadrado⁹⁷. Limita al norte con las provincias de Salta y Chaco; al este con las

⁹⁶ http://www.argentour.com/es/provincia/santiago_del_estero/santiago_del_estero.php- (último acceso: 25/01/2015).

⁹⁷ http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos_totalpais.asp- (último acceso: 25/01/2015).

provincias del Chaco y Santa Fe; al sur con la provincia de Córdoba, y al oeste con las provincias de Catamarca, Tucumán y Salta⁹⁸.

Santiago del Estero constituye uno de los principales referentes de la música folclórica del país. Goza de interés turístico e histórico, como la Catedral Basílica, el Convento de Santo Domingo y el Museo Arqueológico Provincial. Su capital es la ciudad más antigua de la República Argentina, fundada el 25 de julio de 1553, por los españoles y denominada como “Madre de Ciudades”. La provincia se convirtió en el centro termal y spa más importante de América Latina.

Agricultura

La estructura productiva de la provincia está basada, especialmente en el sector agrícola y ganadero; las agrícolas se centra en la soja, maíz, trigo, sorgo, zapallos, sandía, melón, tomates, batata, porotos y garbanzos, papa, miel y el algodón, considerado como la principal actividad económica, siendo la segunda provincia productora del país. En consecuencia, se observa una estructura económica productiva primaria diversificada: frutihorticultura, cereales, forrajes, fibras y otros cultivos industriales se destinan al consumo local y nacional, o a su industrialización⁹⁹.

⁹⁸ <http://espanol.mapsofworld.com/continentes/sur-america/argentina/santiago-del-estero.html>- (último acceso 18/01/2015).

⁹⁹ http://www.agro.uba.ar/apuntes/no_4/santiago.htm- (último acceso: 23/01/2015).

Ganadería

La cría de ovinos (174.141 cabezas), caprinos (689.918 cabezas) y bovinos (1.023.600 cabezas), estos dos últimos ocupan, un lugar destacado en la Argentina, según el Censo Nacional Agropecuario de 2002¹⁰⁰. Esta actividad que se desarrolla sobre la franja oriental de la provincia, donde el clima es más benigno, posee, como destino más importante, la venta de ganado a otras provincias y la producción de leche caprina.

Explotación forestal

En lo que respecta a la actividad forestal en la provincia de Santiago del Estero, y remontándonos a la década del 40, el jurista santiagueño Mariano PAZ destaca que “nuestra provincia viene padeciendo desde hace cuarenta años un estado de cosas lamentable, a causa de falta de regulación de la industria forestal. Los obrajes hicieron nacer en ciertos puntos de nuestro suelo poblaciones rumorosas y fugaces. Pasado el huracán de la explotación, solo el yermo suelo desolado daba testimonio de que alguna vez hubo vegetación y vida en el lugar. Luego, las erosiones, los vientos y las corrientes de agua, acabaron con toda

¹⁰⁰ http://www.minagri.gob.ar/site/ganaderia/caprinos/05-informacion_caprina/_archivos/000004-situacion%20caprina/000130_santiago%20del%20estero.pdf- (último acceso: 23/01/2015).

posibilidad de radicación humana y hasta vegetal en el suelo endurecido de esterilidad”¹⁰¹.

Santiago del Estero está considerada como la segunda provincia del país productora de carbón. Tiene aptitud forestal por excelencia. Las especies principales son quebracho colorado, quebracho blanco, algarrobo, entre otros.

Actividad industrial

El cultivo industrializado que más se destacaba en la provincia de Santiago del Estero era el algodón. La superficie implantada con ese cultivo había crecido mucho antes de la llegada de la siembra de la soja, que es el cultivo principal en este momento. Otras actividades agrícolas se destinan al consumo local y nacional o a su industrialización (fábrica de envasado de tomate, pimientos, choclos, arvejas, y fábricas de dulces)¹⁰².

¹⁰¹ Incluso, este autor afirmó que “se ha dicho por los obreros que las afirmaciones de quienes, como yo, vivimos preocupados por la sombría perspectiva de nuestros bosques, son líricas lucubraciones, sin fundamento alguno en la concreta realidad. Sólo nosotros sabemos cuánto quisiéramos que fuera verdad lo que se nos reprocha, que sólo en nuestra imaginación existiese ese problema pavoroso. Pero ahí están las estadísticas, ahí las tierras desoladas que van jalonando la marcha de estas huestes de Atilas de nuevo cuño que son los obreros, librados a su propia furia devastadora. Y lo que fue verdad antes, asume actualmente caracteres tremendos, pues el obrero no respeta hoy especie alguna; todas sirven para hacer carbón, y todo carbón, cualquiera sea su clase y tamaño, vale lo mismo, es decir, un precio jamás alcanzado en ningún tiempo”. Ver más en PAZ M.R. (2013), pp. 19 y ss.

¹⁰² http://www.agro.uba.ar/apuntes/no_4/santiago.htm- (último acceso: 23/01/2015).

Visión institucional

Compartimos con DÍAZ RICCI¹⁰³ que la Constitución de Santiago del Estero establece que la provincia debe dictar una ley general de recursos naturales¹⁰⁴, que prevea los medios y los estímulos para alcanzar los objetivos señalados y sancione los actos u omisiones que los contraríen, y debe dictar también disposiciones para preservar los bienes naturales, estableciendo la adecuada protección del equilibrio ecológico y medio ambiente, sancionando los daños y destrucciones. El ejecutivo hace ejecutar las leyes de la provincia, dictando a ese efecto los reglamentos¹⁰⁵ y disposiciones que sean necesarios, cuidando que no alteren su espíritu.

La Constitución de Santiago del Estero de 2005, en su artículo 35, consagra el concepto de desarrollo sustentable y prohíbe el ingreso, la instalación o radicación en el territorio provincial de residuos actuales o potencialmente tóxicos. En el art. 68 se establece que la educación debe inspirarse, entre otros valores, en la protección del medio ambiente, y el art. 74^o dispone que los planes y programas de la educación pública obligatoria enfatizarán también la protección de los recursos naturales y medio ambiente.

¹⁰³ DÍAZ RICCI R. (2008), p. 84.

¹⁰⁴ La ley 6.321 de Santiago del Estero sancionada el 3 de Septiembre de 1996 referente a Normas Generales y Metodología de aplicación para la para la defensa, conservación y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales, es insuficiente para los nuevos desafíos.

¹⁰⁵ Decreto Reglamentario 506/00 de la ley 6.321/96.

CATAMARCA

La provincia de Catamarca se encuentra ubicada en el Noroeste de la República Argentina. Superficie: 102.602 Km²¹⁰⁶. La población es de 367.828 habitantes, siendo su densidad poblacional de 3,6 habitantes por km cuadrados¹⁰⁷. La superficie del territorio es de 102.602 km² y limita al norte con la provincia de Salta, al noreste con Tucumán, al este con Santiago del Estero, al sudoeste con La Rioja, al sur con Córdoba y al oeste con la República de Chile¹⁰⁸.

Su naturaleza comprendida por altas cumbres, valles, salares, bosques y termas hace de esta provincia un polo de atracción y aprovechamiento turístico. El cinturón serrano, alrededor de la capital, es ideal para esas actividades.

La profunda herencia indígena y colonial de Catamarca ha quedado plasmada en las ruinas arqueológicas, presentes a lo largo de todo el territorio.

¹⁰⁶ <http://www.argentour.com/es/provincia/catamarca/catamarca.php>- (último acceso: 23/01/2015).

¹⁰⁷ http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos_totalpais.asp- (último acceso 25/01/2015).

¹⁰⁸ <http://espanol.mapsofworld.com/continentes/sur-america/argentina/catamarca.html>- (último acceso 18/01/2015).

Agricultura

Es la provincia argentina con mayor superficie de olivo en el país, por lo que es muy importante su producción de aceites y aceitunas, también tabaco, alfalfa, maíz, tuna, higos, nueces y vides, incorporándose recientemente como miembro activo al directorio de la Corporación Vitivinícola Argentina (COVIAR), que estudia estrategias para impulsar la vitivinicultura de la Argentina.

Ganadería

Se desarrolla la cría de vicuñas y ovinos para luego producir tejidos, como mantas o ponchos, por el procesamiento de sus lanas con técnicas artesanales, el ganado se puede clasificar en mayor y menor: Mayor: bovino, equino, mulares y asnales; y menor: ovino, caprino, porcino, abejas, conejos, camélidos, animales de granja como pollos, patos, gansos y animales pilíferos como la chinchilla, nutria y zorro¹⁰⁹.

Minería

La minería explota oro, plata y cobre. El potencial minero de la provincia se basa en sus yacimientos metalíferos, no metalíferos y rocas de aplicación. Catamarca cuenta con un proyecto minero de suma importancia para la extracción

¹⁰⁹ [http://www.atlas.catamarca.gov.ar/index.php?option=com_content&id=94&Itemid=99-](http://www.atlas.catamarca.gov.ar/index.php?option=com_content&id=94&Itemid=99) (último acceso: 24/01/2015).

de sales de litio (conocido como “El salar del hombre muerto”), que constituye uno de los mayores yacimientos de litio a nivel mundial.

Uno de los grandes proyectos de la minería argentina es “Bajo La Alumbraera”, en el oeste catamarqueño. Su producción consiste en la extracción de cobre y oro. Es uno de los principales yacimientos metalíferos del mundo con la distinción de que la explotación se realiza a cielo abierto. Doña Amalia, Farallón Negro, Fénix - Salara del Hombre Muerto, Minas Capillitas¹¹⁰. Además, del Municipio de Andalgalá se extrae la piedra nacional argentina La rosa del inca¹¹¹.

Industria

La producción de textiles es una de las principales actividades económicas regionales. Para la confección de las prendas se utiliza la lana hilada de las ovejas y el pelo seleccionado e hilado de los camélidos andinos, como ser alpaca, vicuña, llama y guanaco. Desde 1954, la fabricación artesanal de alfombras rescata un antiquísimo patrimonio textil y cultural que se transmite de generación en

110

http://www.atlas.catamarca.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=96&Itemid=101&limitstart=1- (último acceso: 24/01/2015).

111

http://www.conicet.gov.ar/new_scp/detalle.php?keywords=&id=20881&inst=yes&capitulos=yes&detalles=yes&capit_id=474159 (último acceso: 24/01/2015).

generación. Aquí, se tejen alfombras y tapices que han trascendido las fronteras, compitiendo a nivel internacional por su la calidad¹¹².

Funcionan talleres de cerámica en los municipios de Fiambalá, Londres, Andalgalá y San Fernando del Valle de Catamarca, donde se elaboran escudillas, platos, vasos, tinajas y urnas.

Visión institucional

La Constitución de la provincia de Catamarca establece, según DÍAZ RICCI¹¹³, “la atribución del poder legislativo provincial de elaborar normas protectoras del medio ambiente, sistema ecológico y patrimonio natural, asegurando la preservación del medio, manteniendo la interrelación de sus componentes naturales y regulando las acciones que promueven la recuperación, conservación y creación de sus fuentes generadoras. El ejecutivo provincial”¹¹⁴ tiene a su cargo hacer ejecutar las leyes de la provincia, facilitando su cumplimiento por medio de reglamentos y disposiciones

¹¹² <http://www.turismocatamarca.gob.ar/experiencias/fabrica-de-alfombras-el-arte-de-pintar-con-hilos/> (último acceso: 24/01/2015).

¹¹³ DÍAZ RICCI R. (2008), p. 83.

¹¹⁴ El impulso selectivo de la actividad minera en Catamarca también se reconoce en el marco legal provincial. El perfil minero fomentado por la provincia de Catamarca queda plasmado en la misma Carta Magna señalando en su art. 67, que “*El gobierno propenderá obligatoriamente a la extracción de los minerales y al establecimiento de plantas de concentración e industrialización mineral en las zonas estratégicas y económicas convenientes*”.

especiales¹¹⁵ que no alteren su espíritu. No existen disposiciones relativas a los reglamentos de necesidad y urgencia y los delegados.

El desarrollo sostenible o sustentable¹¹⁶ tiene por objeto asegurar una mejor calidad de vida para todos los habitantes, hoy y para futuras generaciones. El concepto de sustentabilidad está relacionado a tres factores importantes: calidad, continuidad y equilibrio. El turismo sustentable es definido como un modelo de desarrollo económico diseñado para:

- Mejorar la calidad de vida de la población local, de los residentes que viven y trabajan en el destino turístico.
- Proveer mayor calidad de experiencia para el visitante.
- Mantener la calidad del medio ambiente –natural y cultural– del que depende la población local y los turistas.
- Obtener mayores niveles de rentabilidad económica de la actividad turística para los residentes locales.
- Asegurar la obtención de beneficios por parte de los empresarios turísticos.
- Procurar que el negocio turístico sustentable sea rentable, para que el sector privado mantenga el pacto de sustentabilidad y equilibrio.

¹¹⁵ La provincia de Catamarca ha dictado varios decretos, entre ellos el que reglamenta la ley 4.757; referentes de regalías mineras, Decreto 740; Consejo Federal de Minería, ley 4.007; Promoción Minera, ley 4.352; de Canteras, ley 2.233; Código de Procedimientos Mineros, Ley 4.757.

¹¹⁶ Disponible en: <http://www.equiponaya.com.ar/turismo/congreso/ponencias/norma%20ratio.htm> (último acceso el 20/03/2015).

Por ejemplo la contribución activa del turismo al desarrollo sostenible presupone la solidaridad, el respeto mutuo y la participación de todos los actores involucrados en el sector, tanto públicos como privados. Esta concertación debe establecer los mecanismos eficaces de cooperación en todos los niveles: local, nacional, regional e internacional, organismos públicos, privados y las ONG.

El desarrollo del turismo sustentable puede abastecer necesidades económicas, sociales y estéticas, a la vez mantiene íntegra la cultura y los procesos ecológicos. Este tipo de turismo puede proveer beneficios a las generaciones presentes sin disminuir las posibilidades de obtención de beneficios de las generaciones futuras.

Para llevar a cabo un desarrollo turístico sustentable es necesario la toma de decisiones políticas que requieren una visión a largo plazo. En el caso de la provincia de Catamarca, tal decisión política quedó plasmada en las bases del Plan Estratégico Consensuado (1996), siendo uno de los objetivos el del *Promover al desarrollo turístico de la provincia, quebrando la marcada estacionalidad actual y adaptar la oferta a las nuevas tendencias y modalidades según los segmentos*. Dentro de este marco se incluye específicamente la *Puesta en valor de atractivos turísticos con orientación cultural, especialmente ruinas arqueológicas, para ser incorporados a los circuitos provinciales*.

La nueva tendencia se refleja a través de un turista moderno, activo, en búsqueda de contacto con la naturaleza, valoración de la autenticidad cultural, la sostenibilidad ambiental, nuevas experiencias, actividades de riesgo, mayores

frecuencias de viajes anuales disminuyendo el promedio de la estadía en cada lugar.

Por una parte el *Ecoturismo o Turismo de la naturaleza* responde a la búsqueda de lugares donde la naturaleza se conserva relativamente intacta y donde se pueda estudiar, admirar y disfrutar su paisaje. Por el otro, el *Turismo Cultural* es aquella forma de turismo alternativo que apunta, entre otros fines, al conocimiento de sitios históricos y arqueológicos. Ambos conforman el *Turismo Eco-cultural*.

Los planes de ordenamiento ecológico, los estudios de impacto ambiental y la capacidad de carga de los ecosistemas hacen a la gestión del medio natural; mientras que la documentación, conservación, investigación y difusión conforman los pilares para el desarrollo equilibrado y armónico de la intervención en el patrimonio cultural.

Es responsabilidad de los gobiernos preparar eficientes planes de manejo para sus áreas naturales y culturales protegidas, como es el caso de los Parques Arqueológicos, con el objeto de planificar en forma integral el fenómeno del turismo eco-cultural. Esta planificación debe incluir necesariamente a los distintos sectores involucrados: gobierno –nacional, provincial y municipal–, empresas privadas, habitantes locales, organizaciones no gubernamentales (ONG) e instituciones internacionales, si fuera el caso.

CÓRDOBA

La provincia de Córdoba se encuentra ubicada en la región central de la República Argentina, con una superficie de 165.321 Km²¹¹⁷. La población es de 3.308.876 habitantes, con una densidad poblacional de 20,0 habitantes por km cuadrado¹¹⁸.

Límites

Limita al norte con las provincias de Catamarca y Santiago del Estero; al este con las provincias de Santa Fe y Buenos Aires; al sur con las provincias de Buenos Aires y La Pampa, y al oeste con las provincias de San Luis, La Rioja y Catamarca¹¹⁹.

En su extenso territorio convergen sierras, llanuras y valles, generando la base de la identidad del paisaje cordobés. Se incrementa la oferta turística con la costanera del río Suquía, el Estadio Mundialista Mario Alberto Kempes (ex Chateau Carreras) y el Complejo Feriar, donde se llevan a cabo exposiciones internacionales durante todo el año.

¹¹⁷ <http://www.argentour.com/es/provincia/cordoba/cordoba.php>- (último acceso: 25/01/2015).

¹¹⁸ http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos_totalpais.asp- (último acceso: 25/01/2015).

¹¹⁹ <http://espanol.mapsofworld.com/continentes/sur-america/argentina/provincia-de-cordoba.html>- (último acceso 18/01/2015).

Las particularidades del relieve y la circulación atmosférica local determinan dos subtipos: uno pampeano, en todo el sector oriental de la provincia, y otro de transición, hacia el centro del territorio. La aridez aumenta en sentido este-oeste y determina un amplio sector de características áridas en el noroeste provincial. Los biomas xerófitos, de vegetación espinosa, leñosa y achaparrada predominan en todo el territorio. Hacia el sudeste, las condiciones climáticas más benignas dan lugar a la formación de amplios pastizales pampeanos¹²⁰.

Agricultura

Se destaca el cultivo de maíz, trigo, papas, girasol, maní, olivos, vid y soja. Lamentablemente Córdoba constituye el más dramático ejemplo de lo siguiente: los procesos de expansión de la agricultura en los departamentos del norte cordobés, entre los años 1970 y 2000, ocasionaron la pérdida de más de diez mil km² de bosques xerófilos estacionales (chaqueños) por conversión a cultivos anuales, principalmente soja¹²¹.

Ganadería

La ganadería es la segunda actividad económica más importante dentro del Sector Primario de la Provincia de Córdoba, detrás de la agricultura. Según la

¹²⁰ <http://mapoteca.educ.ar/secuencia/climas-y-biomas-de-la-provincia-de-cordoba/> (último acceso: 25/01/2015).

¹²¹ <http://www.unciencia.unc.edu.ar/2010/junio/deforestacion-agricultura-y-biodiversidad-apuntes-> (último acceso: 25/01/2015).

Encuesta Nacional Agropecuaria de 2007 se destaca la producción de vacunos (4.661.351 cabezas) y porcinos (311.160 cabezas)¹²².

También la avicultura es importante (pollos y huevos) y la cunicultura (cría de nutrias –coipos–).

Actividad minera

Los productos que más sobresalen son cal, granito, sal, mica, cuarzo, ónix, también existen yacimientos de arcillas, fluorita, manganeso y uranio.

Actividad industrial

Existen Industrias artesanales (hilados, quesos y quesillos, aceites, dulces), industrias tecnológicas (bicicletas, automotores, motocicletas, autopartes, aviones, tractores y maquinaria agrícola, máquinas, herramientas, y material ferroviario).

Se destacan los molinos harineros, empresas productoras de lácteos (quesos entre otros), de cervezas, bebidas gaseosas, muebles, cemento e industrias químicas.

La provincia de Córdoba posee un importante centro automotriz nacional. Entre las empresas establecidas se encuentran Renault, Fiat, Iveco y Volkswagen (Córdoba Capital).

122

<http://estadistica.cba.gov.ar/LinkClick.aspx?fileticket=NT4FH0UYXf4%3D&tabid=157&language=es-AR> (último acceso: 25/01/2015).

Recursos hídricos

El desarrollo de una política de captación y embalse del agua de sus ríos, destinada al riego y a la generación de electricidad, ha sido un factor determinante para su desarrollo industrial. Posee decenas de represas y embalses, estos tienen diversas funciones: sirven de reservorios de agua dulce, producen energía hidroeléctrica, regulan los caudales hídricos, aportan aguas para el riego (en especial si el riego es en zonas de secano), en ellos se practica la piscicultura y la pesca, tanto industrial como deportiva, aunque uno de los mayores valores económicos es el turismo al practicarse en ellos actividades balnearias y deportes náuticos.

En el noreste de la provincia se encuentra la gran laguna de Mar Chiquita con una importante población de flamencos. En el sur, el río Chocancharava – antes de confluir con el río Calamuchita– forma un importante humedal denominado “Bañados del Saladillo” o de “Loboy”. En el centro sur se encuentra la reserva provincial de flora y fauna laguna La Felipa, en cercanías de Uchaca. Más curiosa es la situación del río Popopis, ya que en el sur de la provincia forma una amplia y muy variable extensión de humedales y lagunas conocida como “Bañados de la Amarga” (antiguamente: “Laguna Amarga”). En ciertas épocas el mencionado río Popopis se subsume en dichos bañados, y en otras, cuando se incrementan los caudales, las aguas superan los

“Bañados de la Amarga” y, sin un cauce preciso, el río se une con el río Salado bonaerense¹²³.

Visión institucional

La Constitución de Córdoba resguarda el equilibrio ecológico, protege el medio ambiente y preserva los recursos naturales. En su art. 38 establece los deberes de toda persona, en especial lo expresado en el inc. 8 referente a “evitar la contaminación ambiental y participar en la defensa ecológica”.

Garantiza a toda persona la protección de los intereses difusos, ecológicos o de cualquier índole, reconocidos en esta Constitución (artículo 53). A la vez, en el art. 66 reconoce a toda persona a gozar de un medio ambiente físico y social libre de factores nocivos para la salud, a la conservación de los recursos naturales y culturales y a los valores estéticos que permitan asentamientos humanos dignos, y la preservación de la flora y la fauna. También el agua, el suelo y el aire –como elementos vitales para el hombre¹²⁴– son materia de especial protección.

El Estado provincial preserva el medio ambiente, resguarda los recursos naturales ordenando su uso y explotación, y protege el equilibrio del sistema

¹²³ <http://www.cba.gov.ar/provincia/aspectos-generales/recursos-hidricos/> (último acceso: 24/01/2015).

¹²⁴ El maestro español R. MARTÍN MATEO nos ilustra diciendo que “el hombre, constituye una especie de peculiares características, que crea serios problemas, incapaz genéticamente de adaptarse a las circunstancias globales del medio en que vive y en cuyos recursos incide”. Ver más en MARTÍN MATEO R. (1997), p. 15.

ecológico sin discriminación de individuos o regiones. En su art. 68 destaca que el Estado provincial defiende los recursos naturales renovables y no renovables, en base a un aprovechamiento racional e integral que preserve el patrimonio arqueológico, paisajístico y la protección del medio ambiente.

La tierra es un bien permanente de producción; la ley garantiza su preservación y recuperación, procura evitar la pérdida de fertilidad, la erosión y regula el empleo de las tecnologías de aplicación.

Las aguas que sean de dominio público y su aprovechamiento están sujetos al interés general. El Estado reglamenta su uso racional y adopta las medidas conducentes para evitar su contaminación.

A la vez resguarda la supervivencia y conservación de los bosques, promueve su explotación racional y el correcto aprovechamiento, propende al desarrollo y mejora de las especies y a su reposición, mediante la reforestación que salvaguarde la estabilidad ecológica¹²⁵. Los yacimientos de sustancias minerales y fósiles son bienes exclusivos, inalienables e imprescriptibles de la provincia; su explotación debe ser preservada en beneficio de las generaciones actuales y futuras.

¹²⁵ Compartimos el criterio de Gaspar ARIÑO ORTIZ sobre la estabilidad, de la cual opina que “es un valor fundamental, pues sólo ella genera credibilidad en el sistema”. Ver más en ARIÑO ORTIZ G. (1996), p. 152.

El Estado provincial reconoce la potestad del Gobierno federal en el dictado de la política minera; fomenta la prospección, exploración y beneficio de las sustancias minerales del territorio, realiza el inventario de sus recursos y dicta leyes de protección de este patrimonio, con el objeto de evitar el prematuro agotamiento de su explotación y su utilización irracional.

El Poder legislativo¹²⁶ de Córdoba dictará normas generales sobre la preservación del recurso suelo urbano, referidas al ordenamiento territorial, y protectoras del medio ambiente y del equilibrio ecológico.

La Constitución de Córdoba en su Artículo 11 dice: El Estado provincial resguarda el equilibrio ecológico, protege el medio ambiente y preserva los recursos naturales. Y en el art. 38: Los deberes de toda persona son: 1.- Cumplir la Constitución Nacional, esta Constitución, los tratados interprovinciales y las demás leyes, decretos y normas que se dicten en su consecuencia. 2.- Honrar y defender la Patria y la Provincia. 3.- Participar en la vida política cuando la ley lo determine. 4.- Resguardar y proteger los intereses y el patrimonio cultural y material de la Nación, de la Provincia y de los Municipios. 5.- Contribuir a los gastos que demande la organización social y política del Estado. 6.- Prestar

¹²⁶ Compartimos las enseñanzas de E. LAMAS con respecto al Poder Legislativo, señalando que “en su carácter de poder determinativo, en representación del pueblo, ejerce el control externo sobre los demás Poderes y Organismos del Estado, al dictar las leyes que establecen sus competencias, organización, objetivos y procedimientos, etc., arbitrarles sus recursos y presupuestos, encomendarles actividades, recabarles informes, interpelar y enjuiciar políticamente a sus autoridades, realizar investigaciones, censurar actos, aprobar o rechazar las cuentas anuales, etc.”. Ver más en LAMAS E.R. (1980), p. 9.

servicios civiles en los casos que las leyes así lo requieran. 7.- Formarse y educarse en la medida de su vocación y de acuerdo con las necesidades sociales. 8.- Evitar la contaminación ambiental y participar en la defensa ecológica. 9.- Cuidar su salud como bien social. 10.- Trabajar en la medida de sus posibilidades. 11.- No abusar del derecho. 12.- Actuar solidariamente. En su art. 53: La ley garantiza a toda persona, sin perjuicio de la responsabilidad del Estado, la legitimación para obtener de las autoridades la protección de los intereses difusos, ecológicos o de cualquier índole, reconocidos en ésta.

En el artículo 58 sostiene: Todos los habitantes tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna, la que, junto a los servicios con ella conexos y la tierra necesaria para su asentamiento, tiene un valor social fundamental. La vivienda única es inembargable, en las condiciones que fija la ley. El Estado promueve las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho. A tal fin planifica y ejecuta la política de vivienda y puede concertarla con los demás niveles jurisdiccionales, las instituciones sociales o con el aporte solidario de los interesados. La política habitacional se rige por los siguientes principios: 1.- Usar racionalmente el suelo y preservar la calidad de vida, de acuerdo con el interés general y las pautas culturales y regionales de la comunidad. 2.- Impedir la especulación. 3.- Asistir a las familias sin recursos para facilitar su acceso a la vivienda propia. A la vez, en el art. 66 afirma: Toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente físico y social libre de factores nocivos para la salud, a la conservación de los recursos naturales y culturales y a los valores estéticos que

permitan asentamientos humanos dignos, y la preservación de la flora y la fauna. El agua, el suelo y el aire como elementos vitales para el hombre, son materia de especial protección en la Provincia. El Estado provincial protege el medio ambiente, preserva los recursos naturales ordenando su uso y explotación, y resguarda el equilibrio del sistema ecológico, sin discriminación de individuos o regiones. Para ello, dicta normas que aseguren: 1.- La eficacia de los principios de armonía de los ecosistemas y la integración, diversidad, mantenimiento y recuperación de recursos. 2.- La compatibilidad de la programación física, económica y social de la Provincia, con la preservación y mejoramiento del ambiente. 3.- Una distribución equilibrada de la urbanización en el territorio. 4.- La asignación prioritaria de medios suficientes para la elevación de la calidad de vida en los asentamientos humanos. En su artículo 68: El Estado provincial defiende los recursos naturales renovables y no renovables, en base a su aprovechamiento racional e integral que preserve el patrimonio arqueológico, paisajístico y la protección del medio ambiente. La tierra es un bien permanente de producción; la ley garantiza su preservación y recuperación, procura evitar la pérdida de fertilidad, la erosión y regula el empleo de las tecnologías de aplicación. Las aguas que sean de dominio público y su aprovechamiento, están sujetos al interés general. El Estado reglamenta su uso racional y adopta las medidas conducentes para evitar su contaminación. El Estado provincial resguarda la supervivencia y conservación de los bosques, promueve su explotación racional y correcto aprovechamiento, propende al desarrollo y mejora de las especies y a su

reposición mediante la reforestación que salvaguarde la estabilidad ecológica. Los yacimientos de sustancias minerales y fósiles son bienes exclusivos, inalienables e imprescriptibles de la provincia; su explotación debe ser preservada en beneficio de las generaciones actuales y futuras. Estado provincial reconoce la potestad del Gobierno Federal en el dictado de la política minera; fomenta la prospección, exploración y beneficio de las sustancias minerales del territorio, realiza el inventario de sus recursos y dicta leyes de protección de este patrimonio con el objeto de evitar el prematuro agotamiento de su explotación y su utilización irracional.

Según la Constitución, las atribuciones del Poder Legislativo son: 15. Legislar sobre el uso y enajenación de las tierras de propiedad del Estado provincial. Dictar leyes de colonización que aseguren una más productiva y racional explotación de los recursos agropecuarios. 19. Dictar normas generales sobre la preservación del recurso suelo urbano, referidas al ordenamiento territorial, y protectoras del medio ambiente y del equilibrio ecológico. 38. Promover el bienestar común, mediante leyes sobre todo asunto de interés general que no correspondan privativamente al Gobierno federal. El Artículo 186: Son funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia municipal: 7.- Atender las siguientes materias: salubridad; salud y centros asistenciales; higiene y moralidad pública; ancianidad, discapacidad y desamparo; cementerios y servicios fúnebres; planes edilicios, apertura y construcción de calles, plazas y paseos; diseño y estética; vialidad, tránsito y transporte urbano; uso de calles y subsuelo; control de la construcción;

protección del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico y polución ambiental; faenamiento de animales destinados al consumo; mercados, abastecimiento de productos en las mejores condiciones de calidad y precio; elaboración y venta de alimentos; creación y fomento de instituciones de cultura intelectual y física y establecimientos de enseñanza regidos por ordenanzas concordantes con las leyes en la materia; turismo; servicios de prevención, asistencia social y bancarios

I.1.3. Tipo de cuenca, su caudal y delimitación

Antes de clasificar qué tipo de cuenca hidrográfica es la del Río Salí-Dulce, es importante conceptualizar el término cuenca. El *Diccionario de la lengua española* lo define como “*Territorio cuyas aguas afluyen todas a un mismo río, lago o mar*”¹²⁷.

Sobre cuenca, Antonio Fanlo Loras nos dice “*que el concepto jurídico-administrativo de la cuenca hace referencia como una unidad de gestión del agua con importantes implicaciones funcionales y organizativas*”¹²⁸.

Por su parte, el artículo 16 del texto refundido de la ley de aguas de España define a la cuenca hidrográfica como “*la superficie de terreno cuya esorrentía*

¹²⁷ <http://lema.rae.es/drae/?val=cuenca> (último acceso: 24/03/2015).

¹²⁸ FANLO LORAS A., en EMBID IRUJO A. (Dir.) (2007), p. 480.

*superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta*¹²⁹.

A la vez, acordamos con Axel DOUROJEANNI, Andrei JOURAVLEV y Guillermo CHÁVEZ con que “la cuenca, sea en forma independiente o interconectada con otras, es la unidad territorial más aceptada para la gestión integrada de los recursos hídricos. Las políticas para utilizar el territorio de una cuenca como base para la gestión del agua han tenido diferentes enfoques y una desigual evolución en los países de América Latina y el Caribe. Desde fines de los años treinta, en muchos de ellos se ha tratado de adoptar los modelos de gestión del agua a nivel de cuencas, pero ha habido –y hay actualmente– una serie de dificultades”¹³⁰.

En 2002 el Estado nacional promulgó la ley 25.688/2002¹³¹ de Régimen de Gestión ambiental de Aguas de la República Argentina, la que en su art. 2 define cuenca hídrica superficial “*como la región geográfica delimitada por las divisorias de aguas que discurren hacia el mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único y las endorreicas*”. La ley 25.688 se

¹²⁹ FANLO LORAS A. en EMBID IRUJO A. (Dir.) (2007), p. 481.

¹³⁰ DOUROJEANNI, JOURAVLEV y CHÁVEZ (2002), p. 5.

¹³¹ Esta ley nacional 25.688/2002 fue sancionada por el Congreso de la Nación, el 28 de noviembre de 2002, promulgada por el Poder Ejecutivo el 30 de diciembre del mismo año, y publicada en el Boletín Oficial 30.060, del 3 de enero de 2003.

refiere al “régimen de gestión ambiental de aguas, presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional, comités de cuencas hídricas, utilización de las aguas. Deberes de la autoridad nacional de aplicación”.

El experto Guillermo ALLENDE enseña que la cuenca “es la región de la tierra que la abastece por medio de sus afluentes y subafluentes”¹³².

Los límites de la cuenca o “divisorias del agua” se definen naturalmente en forma práctica, corresponden a las partes más altas del área que encierra un río. Una cuenca no solamente abarca la superficie, a lo largo y a lo ancho, sino también la profundidad, comprendida desde el extremo superior de la vegetación, hasta los estratos geológicos limitantes bajo la tierra.

La cuenca es la principal fuente de agua dulce que luego se potabiliza para el consumo humano, además cumple múltiples funciones. Desde el punto de vista hidrológico, almacenan el agua en sus diferentes formas y luego descargan en forma de escurrimiento. También tiene una función ecológica, ya que se convierten en un hábitat propicio para el desarrollo de la flora y fauna, que son los elementos biológicos del ecosistema. Desde la óptica ambiental, las cuencas regulan la recarga hídrica. Conservan la biodiversidad y mantienen la integridad y la diversidad de los suelos.

¹³² ALLENDE G.L. (1971), p. 153.

Finalmente, cumplen funciones socioeconómicas, suministrando recursos naturales para el desarrollo de actividades productivas que dan sustento a la población, como la agricultura, la generación de electricidad y la regulación de flujos y control de inundaciones, entre otras¹³³.

En geografía¹³⁴, las cuencas se clasifican en:

- **Endorreicas:** parte de la superficie terrestre cuyos ríos no alcanzan a desaguar en el océano (mar), como por ejemplo la Cuenca Salí-Dulce y la Cuenca del Río Desaguadero, de Bolivia.
- **Exorreicas:** la superficie terrestre cuyos ríos alcanzan el océano o mar, ejemplo: la Cuenca del Río de La Plata.
- **Arreicas:** parte de la superficie terrestre que carece de cursos de aguas superficiales, son las que encontramos en las mesetas patagónicas de la República Argentina.

Una cuenca endorreica es un área en la que el agua no tiene salida fluvial hacia el océano. El término tiene raíces griegas, *endo*, “interior” y *rhein*, “fluir”. Cualquier lluvia o precipitación que caiga en una cuenca endorreica permanece allí, abandonando el sistema únicamente por infiltración o evaporación, lo cual contribuye a la concentración de sales. En estas cuencas, en las que la evaporación es mayor que la

¹³³ VALLS M.F. (2012b), pp. 85 y ss.

¹³⁴ LORENZINI H. (1997), p. 145.

alimentación, los lagos salados han desaparecido y se forman salares. Las cuencas endorreicas también se denominan sistemas de drenaje interno.

Cuenca Río Salí-Dulce

La Cuenca del Río Salí-Dulce es –en virtud de lo analizado anteriormente– una cuenca endorreica, ya que el río Dulce desagua en la laguna de Mar Chiquita, provincia de Córdoba. Sobre esto, Antonio GALLEGO dice *“que el río Salí-Dulce forma parte del sistema hidrográfico de la laguna de Mar Chiquita, junto con los ríos Suquía¹³⁵ y Xanaes¹³⁶ constituye la más importante cuenca endorreica de la República Argentina, tanto por la superficie que abarca, cerca de 88.000 km², como por los volúmenes de agua que genera, aproximadamente 4.000 hm³ por año promedio¹³⁷”*.

El principal tributario y aportante de la laguna de Mar Chiquita es el río Dulce, ya que le aporta el 85% de su ingreso hídrico superficial. La región superior de la Cuenca Salí-Dulce es la importante para la generación de agua, con aproximadamente 20.000 km², se extiende principalmente por los faldeos de las

¹³⁵ El río Suquía denominado también, río Primero, es receptor de aguas que integra una cuenca tributaria superior, encerrada entre las Sierras Grandes y las Cumbres Chicas, y otra inferior, al naciente de esas últimas, desembocando en Mar Chiquita.

¹³⁶ El río Xanaes es más conocido en la Argentina como río Segundo.

¹³⁷ GALLEGO A. (2013), p. 23.

sierras calchaquíes y del Aconquija, desde donde descienden los principales afluentes que desembocan en el río Salí por su margen derecha.

Caudal

Sobre la asignación del recurso hídrico en la cuenca, existe un convenio para la distribución de cupos de agua, firmado en 1967 entre las provincias de Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba, y que establece sobre la base de un derrame anual de 3.600 hm^3 , en el cual Tucumán podría utilizar hasta un 32% y Santiago del Estero deberá dejar escurrir aguas debajo del dique Los Quiroga un 22% del caudal derivado por Río Hondo. Esta previsión para el sur de la cuenca tiene el sentido de un caudal ecológico para el área de Bañados y Mar Chiquita¹³⁸.

También sobre el caudal de la cuenca, acordamos con lo que Franklin ADLER sostiene cuando dice que “La provincia de Tucumán tiene un abundante recurso hídrico con $104 \text{ m}^3/\text{s}$ de caudal medio anual acumulado de sus ríos, equivalente a $3.300 \text{ hm}^3/\text{año}$ ($1 \text{ hm}^3 = 10^6 \text{ m}^3$). Es cabecera de una cuenca muy importante de la Argentina (Río Salí-Dulce) que toma cinco provincias (Salta, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero y Córdoba)”¹³⁹.

¹³⁸ GALLEGU A. (2013), p. 28.

¹³⁹ ADLER F. (2006).

Delimitación de la cuenca

La Cuenca hidrográfica del Río Salí-Dulce, desarrollada en su mayor parte en las provincias de Tucumán y Santiago del Estero, nace en el macizo del Aconquija, desde donde desciende a través de una extensa red de afluentes que formarán el río Salí, extendiéndose en su cuenca alta a lo largo de 225 km, hasta el Embalse de Río Hondo. Según el informe final de monitoreo del Embalse de Río Hondo, realizado por la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación y las Universidades de Córdoba y Santiago del Estero se observa que la mayor parte de la provincia de Tucumán está comprendida en la cuenca, y que a su vez esta ocupa solo el 28% de la extensión total de la misma. Mientras que Santiago del Estero tiene un 23% de su extensión dentro de los límites de la cuenca, representando el 54% de la misma. En términos de población, se observa que la provincia de Tucumán es la más poblada en la región de la cuenca alta¹⁴⁰.

Desde el Dique Frontal Río Hondo, continuará el río Salí escurriendo a lo largo de una extensa llanura, que atraviesa diagonalmente a la provincia de Santiago del Estero, dispersando sus aguas de crecidas entre lagunas y bajos naturales hasta su desembocadura en la laguna de Mar Chiquita, provincia de Córdoba,

¹⁴⁰ http://www.hidricosargentina.gov.ar/documentos/cuencas_cap1.pdf (último acceso: 21/01/2015).

determinando el sector de cuenca inferior a través de un recorrido de 454 km, pero ya con el nombre de río Dulce¹⁴¹.

Refiriéndose a la delimitación de la cuenca, el ingeniero Oscar DÍAZ RUEDA señala que *“tratándose de un punto vinculado con la cartografía, en base a la cual debe delimitarse la extensión de la cuenca en la Región Superior fijada en 20.400 km², como área bruta, que abarca prácticamente todo el territorio tucumano... En conjunto, como área la cuenca activa abarca, por lo tanto, una superficie de 10.430 km²”*¹⁴².

Ahora bien, la región inferior –según DÍAZ RUEDA– es de 37.320 km², que redondeando fija como superficie total en todos los mapas de su plan de estudios integrados de la Cuenca del Río Salí-Dulce, en totalidad¹⁴³.

I.1.4. Ríos tributarios al Río Salí y al Embalse de Río Hondo

El río más importante es el Salí¹⁴⁴, siendo el mayor colector de la provincia. Nace en el extremo norte en el límite con la provincia de Salta con el nombre de

¹⁴¹ <http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=10387>(último acceso: 20/01/2015).

¹⁴² DÍAZ RUEDA O. (1983), p. 5.

¹⁴³ DÍAZ RUEDA O. (1983), p. 5.

¹⁴⁴ El río Salí en su recorrido por Tucumán tiene como afluentes a los ríos Acequiones, Choromoro, Vipos y Tapia, hasta el embalse Gdor. Celestino Gelsi. A partir de allí se suman los ríos Loro, Calera, Lules, Colorado, Famaillá, Caspichango, Los Sosa, Pueblo Viejo, Seco, Gastona,

Tala. Sus aguas llegan hasta el norte de la provincia de Córdoba, donde forma numerosos bañados, y concluye en la laguna de los Porongos. En verano su caudal llega hasta la laguna de Mar Chiquita. En la provincia de Santiago del Estero, es conocido con el nombre de río Dulce¹⁴⁵.

El tramo superior del río Salí termina en el Cajón del El Cadillal, valle donde está construido el dique Celestino Gelsi (antiguamente llamado El Cadillal). En su tramo superior el río Salí recibe las aguas de los siguientes ríos:

Por la margen derecha están:

El río Tala¹⁴⁶ en casi todo su trayecto corresponde al límite entre Salta y Tucumán.

Río Candelaria o Aranda: el otro originario del río Salí, nace en la falda occidental de la sierra de la Candelaria, Salta.

Chico, Medina, Marapa y gran cantidad de arroyos, hasta desembocar en el Embalse de Río Hondo, límite con la provincia de Santiago del Estero. Su cauce se desplaza por la región de las sierras pampeanas, con desagües en cuenca endorreica (desagüe interior, sin salida al mar).

¹⁴⁵ <http://www.tucuman-ar.com/sturismo/provin/geogra/hidro.htm> (último acceso: 20/01/2015).

¹⁴⁶ Este río tiene su origen en la sierra de Carahuasi, donde sus iniciales, los arroyos del Pantanillo, Arrayán y de las Cañas, dan origen al río de Anta, que recibe por su margen salteña (izquierda) al arroyo Sunchal y a los ríos de Las Cortaderas y Grande del Sauce. Por la margen derecha, el río Anta recibe al Barburín, formado por el de Las Cuevas y El Rodeo (al que vuelcan sus aguas El Nogalito y de las Burras) y a partir de este encuentro, toma el nombre de río del Brete. Éste recibe en su margen izquierda al río Casas Viejas y, al unirse al Clavisán, que viene desde Salta, adopta el nombre de río Tala, que corre hacia el sudeste recibiendo como último tributario al río del Duraznito.

Río Acequiones: también denominado, río Zárate, está formado por los ríos: Chulca, Tipas, y Tacanas. Lo ríos Tipas y Tacanas abrazan la ciudad turística de San Pedro de Colalao, Tucumán.

Río Choromoro: también llamado río Alurralde o Chuscha, que está formado por los ríos: Don Gonzalo, Las Criollas y Potrero.

Río Vipos: está formado por los ríos: Sepultura, Huasamayo, Las Cañas, Ternera Muerta, Las Aguilas, Chasquivil o Ancajuli, Ñorco, de las Ranas y Choya.

Río Tapia: está formado por los arroyos de Las Tipas y Los Planchones.

Por la margen izquierda están:

Los arroyos Muerto, Mista, del Ojo, del Timbo y los ríos Calera, Loro, Los Gómez.

En su tramo central el río Salí recibe las aguas de los siguientes ríos:

El río Lules, que está formado por los ríos: Liquimayo o Duraznillo, La Hoyada, La Ciénaga, Las Juntas y San Javier.

El río Balderrama, que está formado por el río Colorado, arroyo de Las Piedras, río Calimayo, Famaillá, arroyo Manchalá, Fronterita, Agua Blanca, Coronilla, Acheral, Caspichango, río Tafí, Blanco, de la Ovejería, La Angostura, Las Piedras, Los Sosas, Pueblo Viejo, entre otros.

En su tramo inferior el río Salí recibe las aguas de los siguientes ríos:

El río Seco.

El río Gastona¹⁴⁷, que está formado por los ríos: Solco, Pavas, Jaya y Chirimayo.

El río Medinas¹⁴⁸, que está formado por los ríos: Cochuna, Bolsón, Vallecito y Las Cañas.

El río Marapa, que está formado por los ríos: Singuil, Chavarría, Huasarroyo, Las Moras y El Chorro. Todos ellos desembocan en el embalse de Escaba. A partir de allí el río Marapa continúa hacia el este, y recibe las aguas de los ríos San Francisco y San Ignacio. Continúa hacia el Embalse de Río Hondo.

Como hemos mencionado más arriba, la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación publicó un informe de 2007, realizado conjuntamente con las Universidades Nacionales de Córdoba y Santiago del Estero sobre el Programa de Monitoreo del Embalse de Río Hondo¹⁴⁹, del cual surgen los porcentajes de aportes promedio de los tributarios al Embalse de Río Hondo, siendo un

¹⁴⁷ El río Gastona continúa hacia el sudeste, hasta desembocar en el Embalse de Río Hondo.

¹⁴⁸ El río Medinas, desde la confluencia con el río Chico, continúa con ese nombre hacia el embalse de Río Hondo.

¹⁴⁹ http://www.hidricosargentina.gov.ar/documentos/cuencas_cap2.pdf (último acceso: 22/01/2015).

documento base para estudios posteriores que se realicen en el Embalse de Río Hondo.

Orden Río % Promedio

Salí 52%

Medina o Chico 20%

Marapa o Granero 11%

Gastona 11%

Desagüe Troncal 2%

Arroyo Matazambi 2%

Arroyo Mista 1%

Arroyo Chileno 0

I.1.5. Industrias existentes en las provincias

Los ingenios¹⁵⁰ que se encuentran situados en Tucumán generan gran cantidad de residuos, como cachaza y desechos orgánicos, los cuales eran

¹⁵⁰ Se denomina ingenio azucarero o simplemente ingenio a una antigua hacienda colonial americana (con precedentes en las Islas Canarias), que posee instalaciones para procesar caña de azúcar con el objeto de obtener azúcar, ron, alcohol y otros productos. Tiene su antecedente en el

arrojados –sin ningún tipo de tratamiento tendiente a reducir sus efectos dañosos– en los cursos de agua pertenecientes a la cuenca, contaminando la misma y provocando consecuencias negativas en el ecosistema. Estas acciones de los ingenios¹⁵¹ se agravaron en estos últimos años por la producción de biocombustibles derivados de la caña de azúcar, lo que aumentó el residuo de vinaza.

Los agricultores y las empresas agrícolas explotan sus tierras en la zona de la Cuenca Salí-Dulce, produciendo colmatación (por erosión de los suelos cultivados y la sedimentación en los ríos y el Embalse Río Hondo) y contaminación por el uso de pesticidas, agroquímicos y productos tóxicos.

Las empresas citrícolas, ubicadas en territorio tucumano, y frigoríficos instalados en la provincia de Tucumán y en Santiago del Estero impactan en la cuenca. Las citrícolas exigen grandes cantidades de agua, que luego del proceso es desechada junto con los descartes líquidos y sólidos del producto obtenido. A la

trapiche, cuya escala de producción era muy pequeña y, a su vez, el ingenio vino a ser sustituido por las grandes centrales azucareras modernas, que se desarrollaron en el siglo XX. Aunque la caña de azúcar no es un cultivo autóctono americano y fue introducido en América por los españoles, portugueses y otros europeos, se adaptó rápidamente a las tierras intertropicales americanas, hasta el punto de que los mayores productores mundiales de azúcar se encuentran en este continente (Brasil, especialmente). Ver más en <http://economiaempresa.weebly.com/el-ingenio-azucarero.html>.

¹⁵¹ Actualmente existen 15 ingenios azucareros que, en 2006, produjeron 1.525.189 t de azúcar, registrándose un récord absoluto de producción. Ver más en <http://www.cecra.com.ar/pages/viewfull.asp?CodArt=169> (último acceso: 23/01/2015).

vez los frigoríficos¹⁵² ubicados en la zona de la cuenca generan residuos orgánicos, que luego son vertidos a cursos de agua.

La Papelera del Tucumán¹⁵³, ubicada en territorio de la provincia del mismo nombre, impacta negativamente en la cuenca; su actividad industrial es altamente contaminante, ya que necesita grandes cantidades de agua y energía, y desecha materia orgánica y sustancias tóxicas que producen efectos irreversibles en la flora y fauna de los ríos.

Sobre los servicios públicos, relacionados con el agua, podemos comprobar que los concesionarios¹⁵⁴ del servicio de aguas y cloacas de las provincias de Tucumán y Santiago del Estero vierten los líquidos cloacales de las ciudades de ambas provincias, directamente sobre las aguas de la cuenca, sin tratarlas

¹⁵² Los frigoríficos arrojan los desperdicios producidos de la faena de animales bovinos sin tratamiento sobre la cuenca. Los efluentes líquidos provenientes de la industria frigorífica son derivados de aguas de lavado, procesos de desangrado y evisceración, tripería y mondonguería. Entre los contaminantes de efluentes líquidos se destacan los restos de sangre (contaminante principal) grasas, proteínas, huesos, estiércol, pelos, plumas, temperatura, detergente y microorganismos patógenos.

¹⁵³ <http://www.papeleratucuman.com.ar/index.html> (último acceso: 25/01/2015).

¹⁵⁴ El servicio de aguas y cloacas de Santiago del Estero es concesionado a una empresa privada denominada Aguas de Santiago. En Tucumán el servicio de aguas y cloacas es explotado, por una sociedad con participación estatal provincial mayoritaria (SAPEM), denominada Sociedad Aguas de Tucumán (SAT).

mínimamente, donde se observa materia orgánica y la proliferación de bacterias causantes de enfermedades, como la *esterichia coli*¹⁵⁵.

Los municipios de las provincias de Santiago del Estero y Tucumán¹⁵⁶, por la contaminación que genera el deficiente tratamiento de los residuos urbanos de la ciudad de Santiago del Estero¹⁵⁷ y de San Miguel de Tucumán¹⁵⁸, incluso

¹⁵⁵ Estas bacterias tienen su reservorio en animales sanos, para quienes las variantes más patogénicas para el humano no representan peligro. Estos animales, a través de sus heces pueden contaminar diversos alimentos, ya sea por transmisión de los mismos durante la faena, como producto de una mala manipulación (de las heces a la carne), o por utilización de aguas contaminadas con heces de estos animales para el riego de huertas, continuando así a lo largo de toda la cadena de producción que toma a estos alimentos como materia prima. Ver más en http://www.inti.gob.ar/productos/pdf/mat_escherichia_coli.pdf (último acceso: 23/01/2015).

¹⁵⁶ El Municipio de San Miguel de Tucumán abarca una superficie total de 90 km² que representa el 7,58% del Área Metropolitana. Según el último Censo Nacional (2001) su población alcanza los 527.607 habitantes (39.4% de la población de la provincia), cifra que asciende durante el día a más de 600.000 personas debido a la población en tránsito que representa el 65,43% de la total del Área Metropolitana y el 41,4% de la de la provincia, con una densidad bruta de 5.258,5 hab/km². Ver más en http://www.sanmigueldetucuman.gov.ar/ciudad_1.php (último acceso 23/01/2015).

¹⁵⁷ El departamento Capital está ubicado entre los paralelos de 27° 37' y 28° 12' de Latitud Sur y los meridianos de 64° 7' y 64° 45' de Longitud Oeste. Limita al norte con los departamentos Río Hondo y Banda, al oeste con Guasayán, al sur con Choya y Silípica y al este con Silípica, Robles y Banda. La Superficie total es de 2.116 km². Su aspecto general corresponde a una llanura con suave pendiente hacia el sudeste. El clima es el de una zona semiárida, con precipitaciones que disminuyen de Norte a Sur. La vegetación es de tipo Chaco leñoso. Es un área conquistada para el agro y el urbanismo. En su hidrografía se destaca el río Dulce que la separa de los departamentos Banda y Robles de noroeste a sudeste. Del mismo, que corre junto a la ciudad, parten numerosos canales de riego hacia el sur, como el canal San Martín. La cantidad de población más importante del departamento es la de la ciudad Capital, que además es el centro administrativo, financiero y comercial de la provincia. Ver más en <http://www.santiagociudad.gov.ar/secciadad/caracteristicas/geografia.php> (último acceso: 15/01/2015).

¹⁵⁸ Los basurales clandestinos ubicados al margen del río Salí, de las distintas localidades como San Miguel de Tucumán, Aguilares, Famaillá, Concepción, Yerba Buena, La Banda del Río Salí, Tafí Viejo y Las Talitas, los cuales arrojan los residuos urbanos, que en su mayoría se trata de

colocan basureros a cielo abierto en las inmediaciones de los cursos de agua de la cuenca, provocan que por acción del viento, la lluvia y otros factores climáticos, los residuos depositados en ellos sean arrastrados hacia los mismos, contaminando sus aguas con materia orgánica y otras sustancias contaminantes.

Por su parte, en el área de la minería, ubicada hacia el oeste de la región, funciona la Minera Alumbra¹⁵⁹, la que extrae minerales bajo el modelo de minería a cielo abierto, generando consecuencias desfavorables para el ecosistema en general, debido a los diversos tipos de contaminación que su actividad produce, requiere enormes cantidades de agua, las cuales son utilizadas para los diversos procesos de extracción, transporte y separación de minerales, lo cual implica que dicha agua es mezclada con sustancias químicas altamente tóxicas y mortalmente peligrosas, contaminándola y generando riesgos para el ecosistema y la salud de las personas, lo que originó denuncias judiciales contra dicha empresa¹⁶⁰.

residuos patológicos. Asimismo, existía un basural denominado Pacara Pintado, ubicado al margen del río Salí en San Miguel de Tucumán, el cual no fue óptimo para cumplir su función, ya que facilita que los elementos contaminantes lleguen a las napas freáticas.

¹⁵⁹ Bajo de La Alumbra es un yacimiento de cobre, oro, plata y molibdeno, operado por Minera Alumbra desde 1997. Se encuentra ubicado en la cordillera de los Andes, a 2.600 msnm, a 400 kilómetros de San Fernando del Valle de Catamarca, en la provincia de Catamarca, Argentina.

¹⁶⁰ Expte. 378/99 "González, Juan sobre Infracción a la ley 24.051 que tramita por ante la Justicia Federal, niveles elevados de metales pesados, perjudiciales para la vida y la salud de las personas. Esto es compatible con la alta presencia de algunos metales pesados en la Cuenca Salí-Dulce como: mercurio, plomo, cadmio, arsénico, cobre, cromo, detectados en el informe aportado

I.1.6. Proyectos para el aprovechamiento de la cuenca

En 2007 las provincias acordaron unificar las “metodologías de muestreo y análisis para el monitoreo de la cuenca, (con el objetivo de hacer confiables, uniformes y comparables los datos de calidad de agua de toda la cuenca y de los diferentes grupos de trabajo). Participaron del mismo veinte representantes de distintos organismos e instituciones de las provincias de Salta, Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba, llegándose a un acuerdo sobre métodos de toma de muestra y análisis, y observando que los laboratorios involucrados podían compatibilizar las técnicas para el monitoreo en la cuenca”¹⁶¹.

En la Cuenca Salí-Dulce se han impulsado hace varios años planes¹⁶² de acciones:

como prueba en el presente juicio, e incluso existen y se acreditó en el presente juicio, que algunos estudios de impacto ambiental realizados por la propia minera arrojan como resultado altos niveles de contaminación en el agua proveniente de la mina, como los que obran en la causa Expte. N° 4166/10 “Denuncia Luis Saleme –ex intendente de Las Termas de Río Hondo- sobre envenenamiento de aguas y daños en el lago contra autores desconocidos.

¹⁶¹ Asimismo, se definieron los sitios de muestreo y parámetros para el monitoreo ambiental coordinado de los cuerpos de agua de la cuenca. En la provincia de Tucumán se fijaron 30 puntos para la toma de muestras. En la zona del Embalse Río Hondo y río Dulce, cada campaña abarcaría seis puntos en tributarios, ocho en el embalse, cinco en Santiago del Estero y dos en Córdoba (con frecuencia estacional, incluyendo parámetros básicos de calidad, variables limnológicas, metales, pesticidas e ictiofauna según correspondiera). Disponible en <http://www.sematucuman.gov.ar/web/index.php/component/attachments/download/2> (último acceso: 21/07/2015).

¹⁶² Se priorizaron las siguientes líneas de acción, a encarar en forma inmediata:

1) La reforestación del bosque tucumano¹⁶³ es una necesidad vital para la Cuenca Salí-Dulce, en especial para el perilago, para lograr arraigar el sustrato del terreno y detener el arrastre de sólidos hacia el Lago. En la provincia de Catamarca¹⁶⁴ se impulsa actividades ambientales entre ellas, la reforestación.

2) Disminuir, hasta llegar a los valores permitidos por la ley, los vuelcos de desechos industriales¹⁶⁵ y antropológicos hacia los tributarios.

-
- a) Elaboración de un Modelo de Gestión de la Cuenca del río Salí.
 - b) Implementación de un Proyecto Piloto de Reconversión Agrícola-Industrial (PRAI), para identificar formas asociativas que permitieran complementar el monocultivo de la caña con esquemas de producción diversificados que generen más empleo –agrícola e industrial– por unidad de superficie que ese monocultivo.
 - c) Diseño e implementación de proyectos piloto para el control de la erosión.
 - d) Realización de estudios hidrogeológico y ambiental de los Bañados y de la laguna de Mar Chiquita.
 - e) Plan para la instalación de nuevas estaciones de monitoreo.
 - f) Realización de un estudio sobre la sostenibilidad de la operación de las plantas de tratamiento de efluentes industriales y urbanos.
 - g) Realización de un estudio-propuesta, dirigido a aumentar la asignación de fondos específicos a la operación de plantas de tratamiento y al monitoreo.
 - h) Realización de estudios sobre la contaminación del embalse Río Hondo.
 - i) Apoyo al Plan de Reconversión Productiva impulsado por la SAyDS, cuyos avances son presentados en todas las reuniones del Comité de Cuenca.

¹⁶³ El Poder Ejecutivo de Tucumán promovió desde 2003 la forestación para lograr el abastecimiento sostenido de la industria, armonizando la obtención de los beneficios directos (bienes) con los indirectos (servicios), y contribuyendo al mantenimiento de las condiciones ambientales y a la minimización de los riesgos en este sentido.

¹⁶⁴ Con la premisa de reducir y controlar la creciente erosión y arrastre de sedimentos que impactan sobre la Cuenca Salí-Dulce, desembocando en el Embalse de Río Hondo, se hizo el lanzamiento del proyecto de Reforestación, Ordenamiento Ambiental y Territorial de los Bosques Nativos, el cual estuvo a cargo de la Dirección de Gestión Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la provincia de Catamarca. El proyecto fue encarado en los márgenes del río del Campo, en la localidad de Aconquija, mediante la reforestación y recuperación de la vegetación autóctona.

¹⁶⁵ El Plan Nacional de Reconversión Industrial contempla los siguientes principios:

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS)¹⁶⁶, explicó lo realizado en la Cuenca Salí-Dulce durante estos últimos años, destacando los sectores, la inversión total estimada en obras de reconversión que contempla el período: 2008-2012.

Sector Ingenios:

- **Zona geográfica involucrada:** Tucumán (empresas de la Cuenca Salí-Dulce)

Sector Citrícola:

- **Zona geográfica involucrada:** Tucumán (empresas de la Cuenca Salí-Dulce)

Sector Papeleras:

- **Zona geográfica involucrada:** Papel del Tucumán

La SAyDS realizó aportes no reintegrables a municipios de la Cuenca Salí-Dulce para el tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos (RSU), para la captación

-
- La cooperación técnica y la labor conjunta del Estado y del sector industrial, para la adopción de mecanismos y políticas para el desarrollo industrial sustentable.
 - La definición del enfoque preventivo en la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable, como ejes esenciales de los programas y proyectos destinados al fortalecimiento, competitividad y desarrollo del sector industrial.
 - El compromiso de adoptar progresivamente la mejor tecnología disponible.
 - El compromiso por el cumplimiento responsable de las normas ambientales vigentes.
 - La consideración de la Producción más Limpia como instrumento eficaz para contribuir al desarrollo sustentable del sector industrial.

¹⁶⁶ <http://www.ambiente.gob.ar/?idarticulo=4880> (último acceso: 24/01/2015).

de agua a través de aljibes, para luchar contra el arsénico existente en las aguas subterráneas.

3) Repoblar el embalse con especies ictiológicas de interés, mediante técnicas de piscicultura. En Tucumán¹⁶⁷ podemos observar las especies con que se trabaja: trucha arcoiris (*Salmo gairdneri*) y pejerrey (*Odontesthes bonariensis*), éstas son introducidas en la provincia; en el caso del pejerrey en diques y embalses y en el caso de la trucha, en ríos de montaña. El pejerrey fue sembrado en los diques: El Cajón, Escaba, La Angostura, El Cadillal, Los Pizarros, Rumi-Punco, Represa El Tajamar, Embalse Frontal y el Lago San Miguel. Con respecto a la trucha, es importante destacar que parte de la producción es destinada a la venta a precios promocionales para emprendimientos productivos.

Como dijimos antes, la trucha se encuentra sembrada en los ríos Anfama, Chulcas, Cochuna, Las Cañas, Cañas Horcones, Singuil, Tacanas, Los Sosa, Barburín, Garabatal, Famaillá, Chico, Los Chorrillos, Las Calaveras, Vipos, de las Sepulturas, La Hoyada, Pueblo Viejo, Chavarría, Caspinchango, La Horqueta, Los Reales, Loro, Charquiadero, Las Azucenas; y los diques La Angostura y Los Zazos.

167

http://www.producciontucuman.gov.ar/direcc_FloraFaunaySuelos_Programas_piscicultura.aspx#Piscicultura_ (último acceso: 20/01/2015).

Santiago del Estero es una provincia conocida por la caza y pesca, para lo cual el Poder Ejecutivo provincial decidió crear un acuario¹⁶⁸.

En Mar Chiquita, provincia de Córdoba¹⁶⁹, la salinidad del agua es el factor determinante de la cantidad y distribución de la fauna íctica, la espera de un cambio en el caudal ayudaría al cambio de la diversidad y al aumento de las especies que habitan en la reserva.

4) Crear organismos¹⁷⁰ de control y monitoreo permanente sobre la calidad del agua de los ríos tributarios a la Cuenca del Río Salí-Dulce y del Embalse de Río Hondo para tener información en tiempo real. Es necesario contar con especialistas y consultores formados, como tenían las reparticiones nacionales y sociedades del

¹⁶⁸ El Gobierno provincial de Santiago del Estero, puso en marcha un proyecto para construir un centro de piscicultura en Las Termas de Río Hondo, donde se reproducirán especies autóctonas de la Cuenca Salí-Dulce y repoblar el lago del Embalse Río Hondo, cuya fauna se ve afectada notoriamente por la contaminación que generan las industrias tucumanas. Ver más en <http://www.elliberal.com.ar/ampliada.php?ID=20004>.

¹⁶⁹ BUCHER E. (2006), p. 197.

¹⁷⁰ El fiscal de Estado de Santiago del Estero, Raúl Abate, remarcó que el nuevo ente biprovincial que conformarán Santiago del Estero y Tucumán con las regalías de la Hidroeléctrica Río Hondo, hará controles más minuciosos y rigurosos que los actuales, y reveló que la intención es reemplazar el trabajo que vienen realizando el Comité de Cuenca Salí-Dulce y otros organismos como Defensoría del Pueblo y Secretaría del Agua. “La intención sería que el ente reemplace el trabajo realizado o solicite la colaboración”. Abate recibió ayer a su par de Tucumán, Jorge Posse Ponessa y, junto con técnicos de ambas provincias, avanzaron en un acuerdo por el cual “se va a disponer todo el dinero que proviene del Embalse Río Hondo, por generación de energía eléctrica, en un ente biprovincial que se ocupe de toda la problemática de contaminación del dique Frontal, su entorno y sus afluentes”.

Para el acuerdo solo faltarían detalles como la fecha de la firma por parte de los mandatarios de ambas provincias, Gerardo Zamora y José Alperovich, que se producirá en Las Termas de Río Hondo. Ver más en <http://www.elliberal.com.ar/ampliada.php?ID=92332>. Publicado el 29/05/2013 (último acceso: 12/03/2015).

Estado nacional¹⁷¹, fijar las obras hidráulicas necesarias (planificación) por un organismo nacional¹⁷² en las provincias de la Cuenca Salí-Dulce, como en Tucumán y Santiago del Estero.

¹⁷¹ Es importante describir como el Estado nacional intervenía administrativamente a través de sus reparticiones y sociedades en territorio provincial, así podemos decir que el 14 de febrero de 1947, mediante el dictado del Decreto N° 3.967, nació la Dirección General de Agua y Energía Eléctrica, como fusión de la Dirección General de Centrales Eléctricas del Estado y la Dirección General de Irrigación con funciones como el estudio, proyecto, construcción y administración de las obras para riego y defensa de los cursos de agua; de las obras para avenamiento y saneamiento de zonas inundables o insalubres; el estudio, proyecto, ejecución y explotación de centrales eléctricas, medios de transmisión, estaciones transformadoras y redes de distribución para la venta de energía eléctrica; compra y venta de energía eléctrica a terceros, sea para sus propias necesidades o a los efectos de su distribución como servicio público, dando la preferencia a los organismos de la Nación, provincias o municipios, a las cooperativas y sociedades de economía mixta integradas exclusivamente por el Estado y los usuarios". Posteriormente se introdujeron pequeñas modificaciones al texto de la ley y a las funciones anteriores confiadas a AyE se agregó el inventario y evaluación de los recursos de los ríos y otros cursos de agua, sus cuencas y demás fuentes de alimentación utilizables con fines de riego, bebida y aprovechamiento energético. Por Resolución conjunta del Ministerio de Economía N° 1.332 de 1979 y del Ministerio del Interior N° 9 del 79, ratificada por el Decreto N° 258 de 1980, se decidió la transferencia de los servicios de distribución de energía eléctrica y de riego de AyE a las provincias, con la excepción de La Rioja, Santiago del Estero, Tucumán, Río Negro y Mendoza. Para la privatización de las unidades de negocio de generación hidráulica de energía eléctrica fueron dispuestos los Decretos: N° 888/94 para Hidroeléctrica Río Hondo S.A.; N° 463/95 para Hidroeléctrica Tucumán S.A.

¹⁷² Buenos Aires era escenario de un proceso de transformación excepcional: no se habían acallado aún los festejos del Centenario de la Revolución de Mayo de 1910, cuando se producía el nacimiento de Obras Sanitarias de la Nación (OSN), la primera empresa pública de saneamiento, cuya importancia era considerada por los gobernantes en un rango similar al tendido de ferrocarriles o a la adquisición de los últimos adelantos de la industria y de la cultura europea.

Así, el 27 de julio de 1912, OSN inicia su gestión. Grandes obras en la Capital y realizaciones de envergadura que adquirieron perfiles únicos en las provincias: plantas de potabilización, grandes depósitos, miles de kilómetros de redes, ríos subterráneos y grandes conductos de desagües pluviales, diques, embalses y tanques, desde la Patagonia hasta la Quiaca, la convirtieron en una de las organizaciones más importantes del continente y a Buenos Aires a la ciudad en Latinoamérica con mayor red de provisión. Aquel espiral de crecimiento fue posible gracias a la calidad humana y profesional que conformó la institución, al arraigado espíritu de cuerpo que existía en todos sus niveles, a una tradición que se trasmitía de padres a hijos y que involucraba a familias enteras.

Petición ante el Banco Mundial

La Comisión Técnica del Comité de Cuenca Interjurisdiccional del Río Salí Dulce presentó, en el marco del Préstamo “Gestión Integrada de los Recursos Hídricos” que el Consejo Hídrico Federal y la Subsecretaría de Recursos Hídricos gestionaron ante el Banco Mundial, los siguientes proyectos:

- “1. Fortalecimiento de grupos inter-organismo de monitoreo y evaluación.
2. Fortalecimiento de actividades de control de efluentes e inspección de procesos que contaminan.
3. Modelos matemáticos de apoyo a la gestión.
4. Estudios e implementación de proyectos referidos a la sostenibilidad del tratamiento de efluentes urbanos.
5. Modelos matemáticos referidos a los procesos de erosión y sedimentación.
6. Seguimiento de experiencias piloto de control de la erosión.
7. Realización de talleres y de otras formas de participación.

En este inicio del proceso de metropolización, el plan trazado en los años de la Gran Aldea comenzaba a dar sus primeros resultados pero, paralelamente, a presentar serios problemas de dimensionamiento. Esto demandaba una nueva escala de emprendimientos, mayor y extensiva a todo el país. En 1946, se presentó al Gobierno del General Juan D. Perón el Plan Quinquenal, un programa de obras, para el periodo 1947-51, que preveía la construcción de grandes diques, el regadío de extensas zonas, la provisión de agua y la ejecución de desagües cloacales y pluviales para numerosas ciudades y pueblos del territorio nacional.

8. Estudios relacionados con la degradación ambiental de los cuerpos de agua y con su remediación.

9. Estudios relacionados con la prevención de sequías e inundaciones.

10. Grupo de trabajo inter-organismo encargado de campañas de concientización.

11. Equipamiento de la Sede y de la Subsede¹⁷³.

A pesar de las gestiones realizadas, ninguno de estos proyectos fue financiado por la entidad multinacional.

I.1.7. Problemas y conflictos permanentes y no permanentes

Antes de analizar los problemas y conflictos permanentes y no permanentes en la Cuenca Salí-Dulce, recurriremos a Víctor POCHAT, quien señala que “los principales problemas que la caracterizan son los procesos de erosión, y consecuente sedimentación, y la elevada contaminación, resultante de las actividades agrícolas e industriales, y del vuelco de efluentes urbanos. El Embalse de Río Hondo está afectado por la acumulación de sedimentos, que reduce su capacidad, y por un intenso proceso de eutroficación, como consecuencia del

¹⁷³ <http://www.sematucuman.gov.ar/web/index.php/component/attachments/download/2> (último acceso: 21/07/2015).

exceso de nutrientes, dando lugar al aumento en la producción de algas y a una frecuente mortandad de peces”¹⁷⁴.

QUÍMICO

En los últimos años se viene agravando la situación del embalse, vemos los indicadores de contaminación en efluentes industriales en la Cuenca del Río Salí-Dulce, lo que determina la vida útil que le queda al espejo de agua por la sedimentación, y produce lógicamente su colmatación, que reduce a cuarenta años su funcionalidad.

SANITARIO

Desde la creación del embalse no se han detectado (comienzo de llenado en 1966) fiebre amarilla, malaria o filiarasis, dengue, tampoco casos de esquistosomiasis (enfermedad transmitida por un caracol de agua dulce).

Por el tipo de alga existente en el embalse (*Cianophytas*), la misma representa un riesgo potencial que se podría evaluar; tengamos en cuenta la información sanitaria existente en otros países, y que en altas temperaturas

¹⁷⁴ POCHAT V. (2005), p. 33.

(verano) su proliferación es evidente, según la Delegación de Prefectura¹⁷⁵ Naval Argentina en Las Termas de Río Hondo.

BIOLÓGICO

En la zona de Las Termas de Río Hondo se encuentra ubicado uno de los más importante lagos artificiales del norte argentino, el que cuenta con una extensión de 33 mil hectáreas que ocupan parte del territorio de las provincias de Santiago del Estero y de Tucumán. Fue construido para regular y embalsar las aguas del río Salí, como principal afluente; aunque posee turbinas hidroeléctricas, la generación de energía no es aprovechada a nivel de actividad real. La capacidad de embalse es de 1.400 hectómetros cúbicos y la profundidad máxima es de 25 m. El espejo es utilizado fundamentalmente para regular el riego de las áreas productivas, también para la oferta turística en actividades acuáticas (pesca, esquí, náutica, balneario, etc.), citando como relevante que en el sur de la provincia de Santiago del Estero es vital para el consumo humano y de hacienda en numerosas poblaciones que se desarrollan en las riberas del río Dulce, el cual toma este nombre al salir del embalse, ya en territorio santiagueño.

¹⁷⁵ http://www.prefectura naval.gov.ar/web/es/doc/dpma_floraciones_algales.pdf (último acceso: 25/01/2015).

Existe en la actualidad –a nivel mundial– la conciencia de que los recursos naturales no son renovables y son sometidos a una presión desmedida, se extinguen y no se recuperan jamás. Ante esta realidad se aplican políticas que apuntan a la práctica racional y al desarrollo sustentable; en cuanto a las diferentes actividades productivas¹⁷⁶, turísticas, etc., armonizan la relación con el medio ambiente mediante normas muy rigurosas en cuanto a la alteración directa o indirecta del mismo.

En la década del 80 el Embalse de Termas de Rio Hondo llegó a ser reconocido a nivel nacional como uno de los mejores pesqueros del país, por la densidad y tamaño de una especie en particular, como es el Dorado (*Salminus brasiliensis*), muy codiciada por pescadores deportivos por su lucha a la hora de morder el señuelo, así, como también, un manjar *gourmet* en los restaurantes.

Las especies como ésta generan una corriente turística particular (pescadores con devolución) que aumenta día a día. Esta actividad conecta al pescador con la naturaleza¹⁷⁷ y también a su grupo familiar, es por ello que si existe una

¹⁷⁶ Compartimos la visión de R. MARTÍN MATEO en lo que respecta a que “el incremento de la población mundial conduce a una utilización excesiva aunque quizás inevitable del ambiente”. Ver más en MARTÍN MATEO R. (1997), p. 53.

¹⁷⁷ Gay BARBOSA y otros, tomando palabras del Ing. MARTÍNEZ PIETRO, expresaron que “si la historia de la naturaleza en que vivimos pudiera compendiarse en diez años, el hombre aparecería en el último segundo”. Ver más en GAY BARBOSA D.G. y GONZÁLEZ C.A. (1996), p. 13.

infraestructura adecuada, que genere ingresos económicos, muchas veces se transforman en pilares de la economía del lugar.

En los últimos años las condiciones fueron desmejorando en forma crítica debido a la alteración de la calidad del agua del Embalse, por acción directa de la contaminación producida por diferentes industrias que vuelcan sus desechos a los cursos de agua, que luego son tributarios del Embalse. Si bien este problema data de hace muchos años, el poder de amortiguación del cuerpo de agua fue disminuyendo al punto de comenzar a mandar claras señales de agonía, como son disminución de tallas en los peces, menor densidad y grandes mortalidades, sumado a olores y colores desagradables, reacciones normales en zona de pantanos y no en Embalses.

En el periodo 2005/2011 se pudo verificar la formación de anillo anóxico (falta total de oxígeno disuelto, límite absoluto para la vida) en una superficie que fue aumentando hasta ocupar más del 70% del lago. Los niveles de mortalidad íctica aumentaron drásticamente. Las pesquerías artesanales, como economía familiar, colapsaron y la pesca deportiva se redujo a su mínima expresión. De allí las siguientes consecuencias:

1) **Colmatación:** por aportes de sedimentos debido a la falta de planificación en cuanto a la fijación del sustrato en la ribera y aporte de materiales a través de los tributarios.

Consecuencia: pérdida de la capacidad de embalse del sistema.

2) **Contaminación:** aporte hacia el lago utilizando los tributarios (ríos tucumanos que desembocan directa o indirectamente al lago) como vía de desechos industriales, generados en las empresas de la provincia de Tucumán.

Consecuencia: Disminución total de oxígeno, generado por procesos químicos y biológicos (dbó y dco), produciendo, como dijimos antes, malos olores, mortalidad de peces, crecimiento exponencial de algas (cloacales sin tratar), alergias en personas (de piel, vías respiratorias, impacto visual negativo –aguas negras y aceitosas–), ecosistema alterado y otras situaciones que se pueden inferir, pero que por negligencia se omite investigar técnicamente.

3) **Malos olores e imágenes del lago contaminado:** disminución del turismo específico (nacional e internacional), relacionado con las actividades náuticas.

Consecuencia: regresión y pérdida de capitación de ingresos económicos por parte de esta franja turística.

No obstante la problemática que se ha agravado en los últimos años, no debemos dejar de destacar que no se dictó ninguna norma nacional que regule las conductas negativas que impactan en la cuenca a los fines de mitigar esta situación de gravedad hídrica ambiental, solo acciones de hecho, como cortes de ruta de pobladores, manifestaciones de perjudicados frente a las empresas contaminantes y, en lo jurídico, los defensores del pueblo exhortaron mediante

resoluciones a las empresas y a las autoridades de aplicación que cumplan con las leyes provinciales y nacionales en materia de efluentes. En 2007 la instrumentación del Programa de Reconversión Industrial (PRI), entre la Nación y las empresas radicadas en Tucumán, provocó una disminución del 31% de la carga orgánica del Salí relacionada con el vertido de cachaza y de vinaza. Pero luego de estudios biológicos de las aguas, en 2010 se presentaron acciones judiciales por parte de la provincia de Santiago del Estero ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, disponiendo un monitoreo las 24 horas sobre los ríos tributarios al Embalse Río Hondo y en el mismo espejo de agua, acordado entre Tucumán, Santiago del Estero y garante del cumplimiento la Nación, de allí la necesidad del dictado de una norma nacional para la Cuenca Salí-Dulce.

CAPÍTULO II

Régimen jurídico de las cuencas

DE LA ZORRA Y LA UVA¹⁷⁸

El soberbio desprecia lo que no puede conseguir

Una zorra obligada por el hambre procuraba llegar a un racimo de uvas en una parra alta saltando con todas sus fuerzas; como no pudo tocar el cual; dijo marchándose:

Aún no es maduro; no quiero cogerlo en agraz.

*Los que desacreditan con palabras las cosas que ELLOS no pueden hacer
deberán a sí este ejemplo.*

FEDRO

II.1. REGULACIÓN NORMATIVA DE LAS CUENCAS INTERJURISDICCIONALES EN LA ARGENTINA. LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

II.1.1. Facultades de las provincias y del Estado federal en la Constitución Nacional

Antes de introducirnos en el tema de la regulación constitucional de las aguas interjurisdiccionales, compartimos con CATALANO porque debemos decir que su

¹⁷⁸ FEDRO (1984), pp. 127 y ss.

pensamiento sigue intacto en la realidad mundial y en especial en la Cuenca Salí-Dulce, no obstante haberlo manifestado en 1977: *“El hombre ha confiado mucho en la idea de que las cantidades de agua utilizables son ilimitadas y también en la facilidad que tiene este elemento de purificarse a sí mismo, renovándose continuamente. No ha de transcurrir mucho tiempo en que el consumo de agua por la humanidad llegará al punto crítico, lo que impondrá reglas severas para su utilización”*¹⁷⁹.

Es así que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en 2001, destacó que *“la gobernabilidad entraña el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos”*¹⁸⁰.

La gestión integrada¹⁸¹ del agua y por cuenca constituye un proceso que, con la participación de las distintas aéreas administrativas y los distintos sectores de

¹⁷⁹ CATALANO E.F. (1977), p. 54.

¹⁸⁰ ROGERS P. y HALL A. (2006), p. 7.

¹⁸¹ La validez de usar el espacio conformado por una cuenca, o cuencas interconectadas, como territorio base para la gestión integrada del agua ha sido enfatizada y recomendada en todas las grandes conferencias internacionales sobre los recursos hídricos (CEPAL, 1998c). Así, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (Mar del Plata, Argentina, 14 al 25 de marzo de 1977), se recomendó que los países consideraran, “como cuestión urgente e importante, el establecimiento y fortalecimiento de direcciones de cuencas fluviales, con miras a lograr una planificación y ordenación de esas cuencas más eficientes e integradas respecto de todos los usos del agua”. En la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente “El Desarrollo en la Perspectiva del Siglo XXI” (Dublin, Irlanda, 26 al 31 de enero de 1992), se recalcó que la “gestión eficaz establece una relación entre el uso del suelo y el aprovechamiento del agua en la totalidad de una cuenca hidrológica o un acuífero” y que la “entidad geográfica más apropiada para la

grupo de beneficiarios de la cuenca; formula o gestiona o ejecuta un conjunto integrado de acciones sobre el medio natural, la estructura social, económica, institucional y jurídica de una cuenca, con fines de alcanzar objetivos requeridos por la sociedad¹⁸², y luchar contra la crisis existente del agua, ya que únicamente el 0,4% del total del agua global está disponible para los seres humanos¹⁸³.

El ambiente está integrado además del agua, por el aire, el suelo y por los demás elementos básicos de la existencia natural (dada) y cultural (creada) en la tierra¹⁸⁴.

KROM¹⁸⁵ sostiene que algunos autores, cuando tratan de explicar que es un recurso natural, afirman que éstos:

Son parte de un sistema natural.

Se obtienen a partir de ese sistema natural sin que intervengan los humanos en el proceso de inducción de su producción.

planificación y gestión de los recursos hídricos es la cuenca fluvial". Ver más en DOUROJEANNI, JOURAVLEV y CHÁVEZ (2002), pp. 7 y ss.

¹⁸² Compartimos con GIANNINI que "en cada época de la Historia, la sociedad humana se ha formado por integración de grupos, los cuales, por consiguiente, constituyen la unidad básica de la estructura sociológica. Ver más en GIANNINI M.S. (1987), p. 16.

¹⁸³ GLOBAL WATER PARTNERSHIP (2005), p. 8.

¹⁸⁴ MENEM E. y DROMI R. (1994), p. 134.

¹⁸⁵ KROM S.B. (2008), p. 12.

Están en permanente interdependencia.

Requieren de un proceso social de apropiación y de transformación de los mismos que los convierta en bienes de cierta utilidad.

Estas apreciaciones previas y siguiendo a DÍAZ RICCI y DE LA VEGA MADUEÑO DE DÍAZ RICCI, compartimos sus expresiones al decir que el carácter novedoso e interdisciplinario del ambiente pone en crisis el orden positivo existente. En el derecho ambiental¹⁸⁶, los principios cobran singular importancia para garantizar su desarrollo sistemático con respecto a otras ramas del derecho¹⁸⁷ y una efectiva protección del bien jurídico al que apunta la regulación del ambiente, siempre dentro del reparto descentralizado de competencias¹⁸⁸.

La Argentina es un país federal, integrado por un Gobierno nacional, veintitrés provincias y una Ciudad Autónoma (Buenos Aires), que ya se ha dado su constitución local¹⁸⁹. El federalismo argentino está definido al decir de FRÍAS¹⁹⁰,

¹⁸⁶ KEMELMAYER DE CARLUCCI, citada por GAY BARBOSA y otros, dice que “en nuestros días comienza a tener autonomía didáctica el llamado Derecho Ambiental, hablándose incluso de un Ecoderecho. Esta nueva rama está conformada por una serie de disposiciones que provienen de otras áreas del Derecho: constitucional, administrativo, laboral, penal, minero y civil”. Ver más en GAY BARBOSA D.G. y GONZÁLEZ C.A. (1996), p. 20.

¹⁸⁷ Sostenemos con SARMIENTO GARCÍA que “el derecho es, en suma, hecho, norma y justicia, indisolublemente unidos entre sí en relación de esencial implicación”. Ver más en SARMIENTO GARCÍA J.H. (1996), p. 23.

¹⁸⁸ DÍAZ RICCI R. y DE LA VEGA MADUEÑO de DÍAZ RICCI A. en CAFFERATA N. (2011), p. 690.

¹⁸⁹ EKMEKDJIAN M.A. (1999b), p. 699.

con el rigor más exigente de la ciencia política. “Cada provincia dictará para sí una constitución” (art. 5)¹⁹¹. “Conservan todos los poderes no delegados en el gobierno federal (ex-art. 104 – hoy 121). La distribución de competencias administrativas. Legislativas y jurisdiccionales entre Nación y provincias se realiza según lo establece el art. 121¹⁹² de la Constitución Nacional, es decir, las provincias conservan el poder no delegado por la Constitución al Gobierno federal, además del que expresamente se hayan reservado por pacto especiales al tiempo de su incorporación a la República”¹⁹³.

El antecedente del art. 121 de la CN¹⁹⁴, siguiendo a EKMEKDJIAN¹⁹⁵, lo encontramos en la enmienda X de la Constitución de Filadelfia, que establece:

¹⁹⁰ FRÍAS P.J. (1970), p. 10.

¹⁹¹ Artículo 5° de la C.N. Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

¹⁹² Artículo 121 de la C.N. Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

¹⁹³ CAPALDO G. en EMBID IRUJO A. (Dir.) (2009), p. 581.

¹⁹⁴ Para DROMI “la errónea tesis de los que creen cándidamente que la nuestra es la Constitución de los Estados Unidos *mutatis mutandi* y que los precedentes patrios no son decisivos, sino cuando más, concomitantes. Para este autor lo nuestro es lo decisivo y lo norteamericano lo concomitante. (...) Vale más un pequeño detalle criollo en apoyo de una disposición constitucional que centenares de opiniones y fallos extranjeros, pues si en alguna disciplina es menester celosamente nacional es en la del derecho constitucional, en la cual hay que tener siempre presente la argentinidad”. Ver más en DROMI J.R. (1986), p. 12.

“Los poderes que no hayan sido delegados a Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ella los Estados, están reservados a los Estados o al pueblo”, para este autor no obstante ser el antecedente la enmienda X del art. 121 de la Constitución Nacional de 1853, la autonomía de los estados norteamericanos fueron mucho más fuertes que el de las provincias argentinas.

Para FRÍAS, citado por ZUCCHERINO¹⁹⁶, el anteproyecto de Juan Bautista ALBERDI de 1852, en su art. 99 estatuyó que “las provincias (Estados integrantes) conservan todo el poder que no delegan expresamente a la Confederación”.

En la Argentina, el viejo art. 104, hoy 121, según GONZÁLEZ CALDERÓN, la reserva, realizada por el constituyente, no está definida en nuestro régimen político.

Es así un principio que las provincias conservan, después de la adopción de la Constitución¹⁹⁷ general, todos los poderes que antes tenían y con la misma extensión, a menos de contenerse en aquél código alguna expresa disposición

¹⁹⁵ EKMEKDJIAN M.A. (1999b), p. 700.

¹⁹⁶ ZUCCHERINO R. (1991), p. 238.

¹⁹⁷ Compartimos con BARRA que “el objetivo preminente de la constitución es lograr el bienestar general, lo cual significa decir la justicia en su más alta expresión, esto es, la justicia social cuyo contenido actual consiste en ordenar la actividad intersubjetiva en los miembros de la comunidad y los recursos con que ésta cuenta con vistas a lograr que todos sus miembros participen de los bienes materiales y espirituales de la civilización”. Ver más en BARRA R.C. (1980), p. 80.

que restrinja o prohíba su ejercicio. Recíprocamente, los estados no pueden ejercer los poderes que están confiados al gobierno federal¹⁹⁸.

En ese sentido y siguiendo a MATHUS ESCORIHUELA, surge una premisa esencial “el régimen federal de gobierno reposa en las facultades y derechos de las Provincias, como entes autónomos preexistentes a la Nación, que han delegado en ella las facultades necesarias para el funcionamiento del poder y de la Administración central”¹⁹⁹.

Lo que surge y no debemos dejar de valorar con Benigno ILDARRAZ y Alberto ZARZA MENSAQUE²⁰⁰ *“es que en todo tipo de federación hay un elemento esencial que puede decirse que es la raíz y la simiente, que proporciona toda su floración, que es la idea fuerza de su originario carácter asociativo, es decir de voluntades concurrentes para constituir unidades políticas a pesar de las divergencias y diferencias, para dar lugar a una unión permanente de estados indestructibles”*.

¹⁹⁸ GONZÁLEZ CALDERÓN J. (1967), p. 80.

¹⁹⁹ MATHUS ESCORIHUELA M. en EMBID IRUJO A. y KÖLLING M. (2009), p. 186.

²⁰⁰ ILDARRAZ B. y ZARZA MENSAQUE A. (1995), p. 163.

II.1.2. La doctrina de las clases de federalismo en el derecho público provincial

Acordamos con Alfredo MOONEY, quien nos señala, que hay tres clases de federalismo con distintos tipos de criterios de deslinde:

Constituciones en las cuales se señalan las competencias del Gobierno federal y las competencias “*residuales*” son de las provincias, ejemplo de este tipo son: las constituciones de Estados Unidos y de la República Argentina.

Hay otras constituciones donde se señalan las competencias expresas de las provincias, y los poderes “*residuales*” son del gobierno federal, tal el caso del federalismo de Canadá.

Hay una tercera tipología federal, donde se enumeran las competencias del gobierno federal y las competencias de las provincias. Tal el caso de India y Austria²⁰¹.

²⁰¹ MOONEY A.E. (2001), p. 59.

II.1.3. Relaciones de subordinación, inordinación y coordinación entre el Estado Nacional y las provincias

Jorge SARMIENTO GARCÍA²⁰² clasifica, siguiendo a GARCÍA PELAYO, a las relaciones jurídicas que surgen de las constituciones de los estados federales, entre el Estado Nacional y los Estados Miembros (provincias en nuestro caso)²⁰³.

1) Relaciones de subordinación: toda federación importa para su consolidación, que el ordenamiento jurídico del Gobierno federal sean supremos respecto de los estados miembros. Podemos distinguir disposiciones que subordinan a las provincias al ordenamiento jurídico nacional.

En nuestro ordenamiento constitucional observamos el art. 5, que se refiere a la necesidad de condicionar las constituciones provinciales a ciertos principios básicos de organización política, (el art. 31 de la CN)²⁰⁴, Se acentúa la supremacía del derecho federal sobre las leyes locales, la Corte Suprema de Justicia de la

²⁰² GARCÍA PELAYO en su libro *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid 1993, refiriéndose al estado federal dice que "... se trata de un Estado en el que la unidad y la diversidad, la centralización y la descentralización se resumen en una unidad dialéctica caracterizada por una específica conexión de las relaciones de coordinación, supra y subordinación e inordinación, de tal manera que todas ellas se condicionan y complementan recíprocamente.

²⁰³ SARMIENTO GARCÍA J. (1998), p. 475.

²⁰⁴ Artículo 31 de la CN reza "Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859".

Nación con competencia especial cuando se producen conflictos judiciales entre Estados (art. 127 de la CN)²⁰⁵, la aplicación del derecho federal (art. 126 de la CN)²⁰⁶.

La facultad del gobierno federal de intervenir las provincias (art. 6 de la CN)²⁰⁷ y declarar el estado de sitio (art. 23 de la CN)²⁰⁸.

²⁰⁵ Artículo 127 de la CN reza: “Ninguna provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella. Sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el Gobierno federal debe sofocar y reprimir conforme a la ley”. ZIULU destaca que “en esta norma se refleja, indudablemente, el recuerdo de nuestro pasado histórico, cargado de luchas intestinas, que demoraron por tanto tiempo la organización nacional”. Ver más en ZIULU A.G. (1997), p. 162.

²⁰⁶ Artículo 126 de la CN reza: “Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros”.

²⁰⁷ Artículo 6 de la CN reza “El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia”.

²⁰⁸ Artículo 23 de la CN reza “ En caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el presidente de la República condenar por sí ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino”.

2) Relaciones de Inordinación: también denominadas de participación o colaboración (art. 44 de la CN)²⁰⁹ son aquellas que reconoce el derecho de las provincias a participar en la formación de las decisiones del gobierno federal, en nuestro país existe un Congreso bicameral, que responde a la forma federal de Estado, integrando el Senado tres representantes por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires (art. 54 de la CN)²¹⁰.

3) Relaciones de coordinación: implican la distribución de funciones estatales y competencias entre Nación y provincias para lo cual es esencial una delimitación de competencias. En este tema, señala el jurista español CANOSA USERA citado por DÍAZ RICCI y DE LA VEGA MADUEÑO DE DÍAZ RICCI²¹¹, que en los estados descentralizados se plantean siempre los límites de la asunción competencial de lo ambiental por los diferentes niveles territoriales y se buscan formas de cooperación. Resulta necesario mantener una posición fuerte del ente central que permita la consecución de objetivos ambientales solo alcanzables con una actuación única y descentralizada. Javier TAJADURA TEJADA²¹² nos indica que El

²⁰⁹ El Artículo 44 de la CN. “Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, será investido del Poder Legislativo de la Nación.”

²¹⁰ El Artículo 54 de la CN sostiene: “El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tendrá un voto”.

²¹¹ DÍAZ RICCI R. y DE LA VEGA MADUEÑO de DÍAZ RICCI A. (2009), p. 686.

²¹² TAJADURA TEJADA J. (2010), pp. 137 y ss.

principio constitucional de cooperación en España, en primer lugar, *implica un deber de colaboración en sentido estricto. Esta colaboración en sentido estricto consiste en el “deber de auxilio”, “elemental principio” de relación entre el poder central y los poderes autonómicos.* Viene exigida por la circunstancia de que, en ocasiones, el correcto ejercicio de una competencia propia requiera la actuación de otra instancia. De él ha dicho el Tribunal Constitucional que se trata de un *deber general “que no es menester justificar en preceptos concretos” pues “se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución”.*

Este deber de colaboración, no recogido de forma expresa por la Constitución, ha sido reconocido por la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, en su artículo 4²¹³. En Europa

²¹³ Javier Tajadura Tejada nos expresa que “el art. 4 de la ley nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común en su articulado señala: 1. Las Administraciones Públicas, en el desarrollo de su actividad y en sus relaciones recíprocas, deberán... c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias. d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias. 2. A efectos de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado anterior, las Administraciones Públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del Ente al que se dirija la solicitud. Podrán también solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias. 3. La asistencia requerida sólo podrá negarse cuando el Ente del que se solicita no esté facultado para prestarla o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a sus intereses o al cumplimiento de sus propias funciones. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante. 4. La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local deberán colaborar y auxiliarse para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos de competencias”. Ver más en TAJADURA TEJADA J., pp. 137 y ss.

el fenómeno es aún más complejo porque la normativa comunitaria ambiental ha incidido en el reparto competencial interno y obliga a su adaptación²¹⁴.

II.1.4. Facultades delegadas, reservadas, concurrentes y vedadas

Ricardo ZUCCHERINO²¹⁵ clasifica a los diversos tipos de facultades con su respectiva conceptualización en general:

Facultades delegadas: son las conferidas por los estados miembros al Estado federal central, a la vez asumen dos especies diversas según las modalidades de su otorgamiento, a saber:

A.a) Facultades delegadas expresamente (por ejemplo el art. 9 y 75 inc. 1, legislación de aduanas, DROMI citado por Ramón A. GAMBOA opina que el art. 75 inc. 1 de la CN, se fija con inmediatez la facultad del Congreso de establecer los derechos de importación y de exportación²¹⁶) y según MOONEY²¹⁷ serían los poderes explícitos, según, el art. 75 de la CN, que se refiere a las atribuciones del Congreso, el art. 99 de la CN hace referencia a las atribuciones del Poder

²¹⁴ DÍAZ RICCI R. y DE LA VEGA MADUEÑO de DÍAZ RICCI A. (2009), p. 686.

²¹⁵ ZUCCHERINO R. (2011), pp. 240 y ss.

²¹⁶ GAMBOA R.A. (1996), p. 374.

²¹⁷ MOONEY A.E. (2001), p. 60.

Ejecutivo Nacional (Presidente), el art. 100 a las facultades del Jefe de Gabinete de Ministros, figura incorporada después de la reforma constitucional de 1994 y el art. 116 de la CN a las atribuciones del Poder Judicial de la Nación.

A.b) Facultades delegadas implícitamente (en el art. 75 inc. 32 de la CN, no están enunciadas concretamente en el texto constitucional y son necesarias para poner en ejercicio las de tipo expreso). MATHUS ESCORIHUELA, *nos enseña que se trata de poderes orientados al logro de la prosperidad, el progreso y el bienestar general. En ejercicio de tales facultades, supuestamente, dice el maestro mendocino, no debe invadir las atribuciones provinciales, ni las competencias y las competencias reservadas por ellas (arts. 121 al 125), de modo que su ejercicio sea el estrictamente necesario para que el gobierno central pueda hacer uso de sus atribuciones delegadas*²¹⁸.

B) Facultades reservadas: surgen del art. 121 y son todas aquellas que los Estados miembros retienen para sí, al momento de integrar el Estado federal. (El art. 5, se refiere al derecho del Estado²¹⁹ provincial a dictarse su propia constitución, señalamos, siguiendo a GONZÁLEZ CALDERÓN, que tienen

²¹⁸ MATHUS ESCORIHUELA M. en EMBID IRUJO A. y KÖLLING M. (2009), p. 187.

²¹⁹ Según Consuelo SARRIA “el Estado, como hecho social puede ser analizado desde diferentes puntos de vista, pero siempre se llegará a la conclusión de que se trata de una organización de poder, encaminada al manejo y dirección de una comunidad, con la característica esencial de ser poder soberano no supeditado a otro superior. (...) El Estado, entonces surge como una necesidad, para asegurar y mantener la continuidad y permanencia de la Comunidad política, por encima de la contingencia de los gobiernos y de los hombres”. Ver más en SARRIA C. en GONZÁLEZ PÉREZ J., MARTINS D. y SARRIA C. (1981), p. 17.

derecho las provincias a que el Gobierno federal les garantice el goce y ejercicio de sus instituciones)²²⁰, en consecuencia los arts. 121, 122 y 123 de la CN: es decir que los poderes conservados, surge de las autonomías de las provincias en lo institucional, con las condiciones del art. 5 de la CN, cuando eligen sus autoridades, se dan sus propias instituciones, sin intervención del Gobierno federal.

C) Facultades de acción concurrente: son todas aquellas que corresponden conjuntamente al Estado federal central y a los Estados miembros, (el art. 4 se refiere a los derechos de imposición. EKMEKDJIAN²²¹, expresa que las provincias en ejercicio de los poderes que conservan pueden establecer libremente impuestos sobre los bienes que forman parte de su riqueza general.

D) Facultades vedadas en general:

D.a.) Facultades vedadas al Estado federal central: le está prohibido las facultades reservadas a los estados miembros, tal y como dispone el art. 121 de la CN y concordantes. Por ejemplo, reglamentar la libertad de imprenta, previsto en el art. 32 de la CN, SÁNCHEZ VIAMONTE citado por GAMBOA expresa que no le basta a la constitución proteger la libertad de prensa, sin censura previa y todavía

²²⁰ GONZÁLEZ CALDERÓN J. (1967), p. 84.

²²¹ EKMEKDJIAN Miguel Ángel (1999), p. 715.

más, ha dispuesto en el mencionado art. 32, prohibir toda restricción²²², el art. 5 C.N: en cuanto consagra para las provincias un poder constituyente condicionado, o sea cada provincia tiene el derecho –y el deber– de darse su propia constitución provincial.

D.b) Facultades vedadas a los estados miembros: Les está prohibido afectar las facultades delegadas (art. 75 referente a las atribuciones del Congreso y el art. 126 GONZÁLEZ CALDERÓN indica que la Constitución ha querido imposibilitar tales dudas respecto de los poderes delegados, y en el citado artículo especifica las prohibiciones)²²³.

D.c) Facultades vedadas al Estado central y a los estados miembros: están dadas las garantías de la forma de republicana de gobierno y de los derechos, declaraciones y garantías otorgadas (art. 29 de la CN)²²⁴ que prohíbe otorgar al presidente o gobernadores, las facultades extraordinarias por parte del Congreso federal o de las legislaturas estatales respectivamente).

²²² GAMBOA R.A. (1996), p. 189.

²²³ GONZÁLEZ CALDERÓN J. (1967), p. 89.

²²⁴ El Art. 29 de la C.N. El Congreso no puede conceder al Ejecutivo Nacional, ni las legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria.

Habiendo descripto el esqueleto de las facultades que tienen las provincias y el Estado nacional para normar y potestad de regular según la CN, nos centraremos ahora en lo que respecta a las aguas interjurisdiccionales en Argentina.

II.1.5. La regulación de las aguas interjurisdiccionales en la Constitución Nacional

Líber MARTIN nos dice que *“el río como límite natural ha sido tomado en cuenta para la delimitación territorial de los Estados, pero justamente por su cualidad para separar dos territorios, no para unirlos alrededor de su utilización conjunta, aunque en muchos casos –naturalmente– una misma ciudad tenga como centro al río mismo. Con lo cual el principio de unidad de cuenca más que un simple cambio de legislación o de principios constituye, en realidad y a la vez, un profundo cambio cultural a partir del cual los ribereños en vez de constituirse en rivales deben efectuar una administración conjunta. La consideración del mismo implica que el río, en vez de dividir, une”*²²⁵.

Compartimos con Cristina DEL CAMPO que la concepción de unidad de cuenca para la gestión de cuencas hídricas viene siendo tratada y propuesta

²²⁵ MARTÍN L. en EMBID IRUJO A., pp. 59 y ss.

desde diversas conferencias, declaraciones, tratados y convenios internacionales, multilaterales, foros científicos, etc., los que han hecho evolucionar el mundo de los conceptos que rondan en torno a la gestión de los recursos hídricos en unidades ambientales de cuencas, cuestionándose incluso las pasadas políticas hídricas en su base conceptual²²⁶.

La materia de aguas se encuentra legislada en la Argentina según CATALANO por la constitución nacional y el Código Civil. Las constituciones provinciales y los códigos y leyes de aguas locales y los códigos rurales se ocupan también, de la regulación de la materia²²⁷, planteándose como consecuencia dos problemas en virtud de la organización federal de la Argentina en torno al recurso: el de dominio de las aguas y el de la jurisdicción.

Es importante señalar que las normas que fueron construyendo el derecho de aguas en la Argentina se entrelazaron con las reglamentaciones que regulan la energía, lo agrario, lo minero, lo industrial, lo naviero y lo pesquero. Por estar en constante movimiento, el recurso muchas veces sale e ingresa en una o más provincias, creando relaciones interjurisdiccionales e internacionales.

El agua está regida por disposiciones que, perteneciendo al derecho público o al derecho privado, regulan la creación, la modificación, la transmisión y la

²²⁶ DEL CAMPO C. en CAFFERATA N. (2011), p. 723.

²²⁷ CATALANO E.F. (1977), p. 59.

extinción de las relaciones (jurídicas) aplicables a su conocimiento, aprovechamiento y preservación y su defensa contra acciones que impactan negativamente. De allí la transversalidad de su tratamiento y lo complejo del estudio de su normativa porque no se encuentra sistematizada, la mayoría está incorporada al derecho de fondo, o sea, resulta del Código Civil, pero también hay importantes disposiciones en el derecho administrativo, en los códigos de aguas y rurales provinciales y en las normas (ordenanzas y reglamentos) municipales.

El planteamiento de un problema referido al agua se lo analiza desde la óptica del derecho civil o del administrativo, según los sujetos que intervienen en el caso, siendo protagonistas ellos y no el tema hídrico.

La interdisciplinariedad es vital para avanzar en las soluciones hídricas y no desconectarse de los restantes recursos naturales, el ambiente y la actividad agraria.

Se infiere que el agua forma parte del ambiente y se le debe aplicar el principio de la interdependencia de los recursos naturales y, no puede ser tratado individualmente. Aunque la realidad en la Argentina es que todo tema hídrico es resuelto desde la visión civil y/o administrativa, no encontrándose proyectos legislativos activos que busquen un cuerpo único que regule el recurso hídrico en la Nación.

La posición de DEL CAMPO y de CATALANO nos obliga a bucear por la sistematización del derecho de aguas desde su concepción en la Argentina.

La sistematización del Derecho de aguas argentino tuvo lugar a principio de 1940, aunque Rodolfo ARNEDO aclara que el problema del agua no se limita solamente a dilucidar cuestiones de dominio y jurisdicción de los cursos de agua y de la riqueza hídrica subterránea, desde los puntos de vista de los derechos de los Estados, sino a esto mismo y a todo lo que atañe a los derechos privados con relación a la tierra que los cruza o de la fuente de donde aflora. Abarca así la cuestión dominial, el uso y goce de ella y la solución de los conflictos en el orden interno o externo de los estados²²⁸.

En 1939, el ingeniero Rodolfo Ballester, Director General de Irrigación de la Nación, citado por ARNEDO, ante los problemas del agua escribió “Sobre Aprovechamiento de Ríos Interprovinciales”; y después de afirmar la importancia que tiene la utilización de los ríos en el interior del país dadas que las dos terceras partes de la Argentina son áridas o semi-áridas, donde, se encuentra el *Río Salí-Dulce* que tiene su recorrido por las provincias de Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca y Córdoba (Dulce)²²⁹.

En la República Argentina, su vastedad territorial ofrece, todos los matices ambientales. Con sus grandes montañas, sus ríos, sus selvas y sus llanuras. De allí que sus habitantes difieran en costumbres en aptitudes por la lucha vital, en recursos, siendo distintas las necesidades de cada medio. En consecuencia, los

²²⁸ ARNEDO R. (1944), p. 17.

²²⁹ ARNEDO R. (1944), pp. 18 y ss.

problemas no son los mismos²³⁰, y cuando se los enfoca, son distintos los puntos de vista y los instrumentos para resolverlos.

Es necesario situarnos en cada región donde se elabora la actividad de sus moradores, para estudiar las causas que los generan y plantean y para encausar sus remedios o propugnar sus soluciones²³¹.

Los casos más frecuentes de conflictos, en cuanto aprovechamiento hidráulico, se presentan entre miembros de un Estado federal²³².

La mayoría de las cuencas de las aguas superficiales de la Argentina son geográficamente interprovinciales y jurídicamente interjurisdiccionales. Esto ha generado, a lo largo de nuestra historia, problemas de interpretación de las normas, a partir de serios conflictos entre provincias, algunos de los cuales, han llegado a la Corte Suprema de Justicia de la Nación²³³.

En el tema específico que hace referencia al gobierno de las aguas interjurisdiccionales de la Cuenca Salí-Dulce, se debe centrar en la realidad

²³⁰ Analizando lo expuesto por Guillermo Cano, donde señala que los que viven en provincias, defienden las economías de sus respectivos estados y los que viven en la capital no pueden comprender las angustias mediterráneas, cuando se está de espalda a ellas. Ver más en CANO G. (1943), p. 126.

²³¹ ARNEDO R. y CASTIGLIONE A. (1945), p. 14.

²³² BARBERIS J. (1979), p. 27.

²³³ PIGRETTI E. y otros (2010), p. 123.

material del federalismo argentino, como dice LINARES QUINTANA, citado por GAMBOA, que *“la dinámica federal se manifiesta por la constante lucha entre una fuerza centrípeta, que procura el robustecimiento del poder central y una fuerza centrífuga que tiende a la fragmentación del poder entre los gobiernos locales”*²³⁴, *cuyo fortalecimiento busca*²³⁵. La forma de gobierno es federal en el nombre, pero unitaria en los hechos.

II.1.6. Doctrinas sobre la regulación de las aguas interjurisdiccionales en la Argentina

Habiendo explicado las facultades de las provincias y las del Estado nacional según la Constitución Nacional, que desde la década del cuarenta del siglo pasado se viene discutiendo en la doctrina y la jurisprudencia sobre quién tiene la facultad para reglar las aguas interjurisdiccionales.

²³⁴ Es importante destacar que sancionada la Constitución de 1853, siguiendo a PANCALLO D'AGOSTINO, “los años siguientes, las provincias originarias escasamente desarrolladas, la lenta creación de otras, y las insuficiencias de todo tipo, vieron acrecentar el centralismo porteño”. Ver más en PANCALLO D'AGOSTINO M.R. en HERNÁNDEZ A.M. (Dir.) (2010), p. 134.

²³⁵ GAMBOA R.A. (1996), p. 120.

Analizando a G. CANO, surge “implícitamente que la Constitución Nacional de 1853 no contiene normas especialmente dedicadas a establecer un régimen, para el aprovechamiento de los ríos interprovinciales”²³⁶.

Esto no obsta decir con Luis A. CAVALLI, que *“las aguas tienen un tratamiento especial en la Constitución Nacional, nuestra Ley de leyes. Los ríos son considerados especialmente en su articulado, con diferencia de los otros recursos naturales. Este tratamiento deriva de que los ríos tenían una importancia fundamental en el esquema constitucional alberdiano, como motores del progreso y del bienestar general. Los artículos referidos a los ríos y a la promoción del progreso no fueron modificados por los constituyentes de 1994, por lo que los objetivos perseguidos por Alberdi y los constituyentes de 1853 y del 1860 quedan intactos”*²³⁷.

En la cuarta conferencia de abogados que se realizó en Tucumán en 1936, la discusión del tema fue la regulación de los ríos interprovinciales, si eran competencia del Estado federal o de las provincias, poniéndose de manifiesto las disidencias existentes en la doctrina.

La Comisión encargada del estudio de la materia, tenía como miembro informante de la mayoría al Dr. Spota, quien se expidió en los dos trabajos presentados: el del Centro de Investigación Permanente de Legislación de Aguas,

²³⁶ CANO G. (1943), p. 123.

²³⁷ CAVALLI L.A. (2007), p. 14.

—creado en el Seminario de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Facultad de Buenos Aires— y en el de la Delegación Santiagueña²³⁸.

TESIS CENTRALISTA

Los fundamentos del Centro de Investigación Permanente de Legislación de Aguas, creado en el Seminario de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Facultad de Buenos Aires son:

Los ríos interestatales, sean navegables o no, como bienes públicos, pertenecen a la Nación y sometidos a sus normas reguladoras.

Al organizarse el país dentro del sistema federalista y deslindar las jurisdicciones entre Nación y las provincias, no ha entendido reconocer soberanías absolutas²³⁹ entre una y otras, y, en consecuencia, privar al Congreso para usar

²³⁸ ARNEDO R. (1944), p. 44.

²³⁹ José ORTEGA Y GASSET, citado por DIEZ MORENO, y haciendo referencia a la soberanía absoluta con respecto a España, dice que “es palmario que ningún Estado nacional europeo ha sido nunca totalmente soberano en relación con los demás. La soberanía nacional ha sido siempre relativa y limitada por la presión que sobre cada una de ellas ejercía el cuerpo íntegro de Europa. La total soberanía era una declaración utópica que encabezaba la redacción de la Constitución, pero, en la realidad, sobre cada Estado nacional gravitaba el conjunto de los demás pueblos europeos, que ponían límites al libre comportamiento de cada uno de ellos amenazándole con guerras y represalias de toda índole, es decir, penas y castigos, según son constitutivos de todo derecho y de todo Estado. Había, pues, un poder público europeo y había un Estado europeo. Solo que este Estado no había tomado la figura precisa que los juristas llaman Estado, pero que los historiadores, más interesados en las realidades que en los formalismos jurídicos, no deben dudar en llamarlo así. Ese Estado europeo ha recibido en el pasado diversos nombres. En tiempo de

los poderes implícitos, cuando sea necesario dictar leyes sobre puntos no previstos por el Estatuto, pero indispensables para la convivencia²⁴⁰ de los Estados, su vida económica, su conservación social y la paz entre ellos con el amplio concepto de una coordinación de intereses vastos y complejos.

El tratado entre las provincias y sucesivamente la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la nación –medios previstos por la Constitución–, no siendo siempre posible el primero, ni oportuno el segundo, no son excluyentes de la intervención del Congreso.

Si el Congreso careciera de facultades implícitas y del poder de dictar leyes de esta índole, surgirían conflictos y guerras económicas entre los Estados, sin que la Nación, que tiene responsabilidad sobre el orden y armonía²⁴¹ general entre

Wilhelm von Humboldt se le llama ‘concierto europeo’ y poco después hasta la Primera Guerra Mundial se le llamó ‘equilibrio europeo’. Por tanto, los pudores que hoy algunos pueblos sienten o fingen sentir ante todo proyecto que limite su soberanía no están justificados y se originan en lo poco claras que están en las cabezas las ideas sobre la realidad histórica”. Ver más en DIEZ MORENO F. (1996), p. 26.

²⁴⁰ Para BIDART CAMPOS “la convivencia social es valiosa, es un bien. Lo es para el hombre. Que es valiosa y que es buena para el hombre significa que tiene aptitud para ayudarlo a vivir, y para ayudarlo a vivir no de cualquier manera sino de una manera y unas condiciones favorables al desarrollo de su personalidad”. Ver más en BIDART CAMPOS G.J. (1991), p. 45.

²⁴¹ Para CALCEGLIA es importante distinguir entre la cooperación y la armonía, señalando que “es lo que marca la diferencia entre cooperación –que implica un esfuerzo para adaptar políticas y satisfacer demandas– y armonía, que es la mera ausencia de discordia.

En este sentido, es necesario señalar que la armonía es apolítica, ya que no requiere adaptación política alguna, mientras que la cooperación es eminentemente política en tanto que supone la adopción de estrategias encaminadas a compatibilizar políticas y satisfacer demandas genuinas. Ver más en CALCEGLIA, I.M. (1995), p. 3.

ellas, pueda prevenir, conjurar o solucionar con normas sabias los problemas que los llevarían al caos.

L. MARTÍN, señala que la “corriente mayoritaria estaba representada además de SPOTA, por MARIENHOFF, VILLEGAS BASAVILBASO, LINARES QUINTANA, CORTI VIDELA y MASNATTA, quienes postulaban que la determinación de la naturaleza pública o privada de los bienes corresponde al Congreso de la Nación, además –sostiene MARTÍN– que entre otros argumentos, la facultad se refiere a la determinación de la naturaleza jurídica de los bienes y se encuentra contenida en la delegación de facultad, efectuada para la sanción de la legislación de fondo”²⁴².

BENGOLEA ZAPATA nos dice en su tesis doctoral sobre Ríos Interprovinciales no Navegables de la República Argentina (citado por PINTO) lo siguiente: *“Si sostenemos que es el Congreso Nacional a quien corresponde la regulación jurídica del usos y aprovechamiento de los ríos no navegables interprovinciales, los que pueden originar cuestiones que afecten numerosas entidades provinciales, es porque la otra solución que al respecto es aplicable, los tratados interprovinciales y la intervención de la Corte Suprema en caso de falta*

²⁴² MARTÍN L. en EMBID IRUJO A., pp.65 y ss.

*de avenimiento, puede calificarse abiertamente de ineficaz y pobre como solución orgánica e integral en un problema tan trascendente*²⁴³.

En este análisis de los fundamentos de la tesis centralista, Mauricio PINTO señala que se basa esa posición en el Preámbulo de la Constitución Nacional donde se refiere a la visión teleológica que tuvieron los que ejercieron el poder constituyente originario en 1853, y partiendo “*con el objeto de constituir la unión nacional*”, otro sería “*consolidar la paz interior*”, otro: “*promover el bienestar general*”, todos esos preceptos contendrían la regulación de las aguas interprovinciales, sin dejar de lado la “*cláusula del progreso*” (ex art. 67 inc. 16, actual 75 inc. 18 CN), la “*cláusula comercial*” (ex art. 67 inc. 12, actual 75 inc. Inc. 13) y el artículo 75 inc. 18 (ex art.67 inc. 16 C.N) que faculta al Congreso la exploración de los ríos interiores²⁴⁴.

TESIS FEDERALISTA

Por la minoría, el Dr. Guillermo CANO (h) suscribió dicho despacho en disidencia, sosteniendo que “cuando una corriente de agua atraviesa dos o más provincias o una provincia y un territorio, existe un condominio sobre las aguas entre

²⁴³ PINTO M. en EMBID IRUJO A. y MATUS ESCORIHUELA M. (2009), p. 200.

²⁴⁴ PINTO M. en EMBID IRUJO A. y MATUS ESCORIHUELA M. (2009), p. 201.

dichas provincias, o entre ellas y la Nación y que la regulación jurídica del uso de dicha corriente compete en común a los Estados condóminos y no determina competencia del Estado Federal”²⁴⁵.

La posición de CANO²⁴⁶ se basaba en cuatro puntos principales, compartidos por el presidente del Colegio de Abogados de Buenos Aires, Dr. A. Walter VILLEGAS:

Cuando una corriente de agua atraviesa dos o más provincias, o una provincia y un territorio, existe condominio sobre las aguas entre dichas provincias, o entre ellas y la Nación, en su caso.

La regulación jurídica del uso de dicha corriente compete en común a los estados condóminos, y no determina competencia del Congreso Federal, excepto respecto de la jurisdicción sobre la navegación y comercio interprovincial que la Constitución confiere.

Los conflictos entre los estados condóminos, derivados del funcionamiento de ese condominio, deben resolverse por tratados entre las provincias condóminas o entre ellas y la Nación, cuando ésta también tuviere condominio por atravesar aguas en un territorio nacional.

²⁴⁵ ARNEDO R. (1944), p. 44.

²⁴⁶ CANO G. (1943), p. 124.

En la imposibilidad de concretar acuerdos, la solución de los conflictos compete a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Es importante rescatar las palabras del tratadista de derecho civil LAFAILLE – citado por ARNEDO– cuando se refiere a la posición tomada por CANO en la conferencia, señalando: *“Creo que el derecho civil legisla, no como decía el Sr. Delegado preopinante (CANO), sobre los bienes del dominio público, pero sí sobre los bienes del dominio privado: al enumerar los unos quedan determinados los otros, que están directamente regidos por sus preceptos. El art. 2.340 del Código Civil lo hace, seguramente, para deslindar a ambos claramente; y más adelante el artículo 2.342 detalla los bienes del dominio privado –pone un ejemplo el jurista LAFAILLE– en el caso de que prosperara la posición de CANO, expresando que una constitución provincial podría considerar que son de uso público los latifundios y se crearía una incompatibilidad con el Código Civil. No se puede negar al derecho civil, la facultad de reglar y decidir hasta donde llega el dominio privado de los particulares y del Estado e, indirectamente hasta donde llega el dominio público, para determinar la órbita del primero. Así, se evitan los excesos y las confusiones. No podemos olvidar que Joaquín de ZAVALÍA, citado por ARNEDO, después de sentar las facultades implícitas del Congreso, dijo:” Entre éstas está la que se refiere al dominio de los ríos; de otro modo, cuando dos estados provinciales tuviesen una cuestión, no habría medio para solucionarlo. No es posible aceptar esta consecuencia de la afirmación que el poder no delegado*

inhibe a la Nación a ejercer jurisdicción. Jamás ha podido estar en la mente de los constituyentes la creación de un problema tan grave; se han ocupado de dar jurisdicción al Congreso para definir los límites de las provincias. Por otro artículo, se prohíbe a las provincias toda clase de luchas y querellas, sometiéndolas al poder nacional. Y esta debe ser la solución del problema, ya que nada se resolvería con referirlo a los tratados interprovinciales desde que los intereses encontrados de las provincias les impedirían llegar a un advenimiento, y, en todo caso, habría que prever las posibilidades que no llegaran a él. Solamente el Congreso de la Nación, entonces, puede, por una ley reglamentaria de la Constitución, poner fin a esta cuestión”²⁴⁷.

MARIENHOFF, citado por ARNEDO, señala que establecer cuáles bienes son públicos y cuáles son privados, “equivale a establecer la naturaleza jurídica de las cosas, y esto, por constituir una materia que evidentemente pertenece a la legislación substantiva, es propio del Código Civil”²⁴⁸.

²⁴⁷ ARNEDO R. (1944), pp. 45 y ss.

²⁴⁸ ARNEDO R. (1944), p. 47.

TESIS INTERMEDIA

La Delegación santiagueña, encabezada por los juristas santiagueños ARNEDO y CASTIGLIONE, no vaciló en elaborar su doctrina respecto de los ríos interprovinciales, fijando los siguientes fundamentos:

El uso y aprovechamiento de las aguas de los ríos interprovinciales deben ser regulados por el Congreso.

La ley que así lo establezca, dejará el uso del agua que corresponda a cada una de las provincias interesadas, a la reglamentación que hagan las legislaturas locales.

Las provincias interesadas conservarán, sin embargo, la facultad de celebrar tratados entre sí, que resuelvan la equitativa y racional distribución de las aguas comunes.

La tesis federalista fundada por SPOTA y por la delegación santiagueña fue aprobadas mediante la siguiente declaración: “Que conviene que el Congreso regle el aprovechamiento de las aguas que atraviesan dos o más provincias o gobernaciones”.

CASTIGLIONE destacaba que sosteniendo que el estado de aguas arriba no puede realizar actos contra *jus* que perjudiquen al estado de aguas abajo aludiendo al inficionamiento de las aguas del río Dulce y demostrando por este

medio que los estados integrantes de la Nación no pueden ejercer, los unos derechos absolutos en desmedro de los otros. Por su parte CASTIGLIONE, dice que ni el tratado, ni la Corte Suprema de la Nación podían resolver la cuestión, el primero porque era difícil la convención con el estado dueño de las vertientes de los ríos y, después, porque el usuario no puede estar pendiente de la solución judicial, tardía, casi siempre, al caso concreto y apremiante²⁴⁹.

CONGRESO DEL AGUA EN MENDOZA

La ponencia santiagueña que fue llevada al Primer Congreso Argentino del Agua, reunido en Mendoza en 1941, incorporando el tema hidráulico, sostuvo lo siguiente:

El uso y aprovechamiento del agua de los ríos interprovinciales deben ser regulados por el Congreso.

Corresponde al Gobierno de la Nación, para hacer posible la regulación del uso y aprovechamiento de dichas aguas, mandar a construir presas necesarias que permitan formar la reserva de los excedentes en la época de crecidas, o la equitativa distribución durante el estiaje.

²⁴⁹ ARNEDO R. (1944), p. 55.

La realización de los propósitos enunciados en los puntos anteriores estará a cargo de un organismo técnico-autárquico con las facultades que le establezca la ley respectiva.

Cada estado conservará su soberanía²⁵⁰ y jurisdicción sobre el agua que le corresponda en la regulación legal de conformidad con las leyes que dicten las respectivas legislaturas.

El proyecto contempla el dominio jurisdiccional de la Nación y el poder de policía de Santiago del Estero en la distribución volumétrica que le corresponda en la distribución proporcional que le fijará la ley nacional.

El jurista santiaguense CASTIGLIONE abordó la faz constitucional reafirmando la teoría interpretativa de la Suprema Corte de la Nación, que sostiene que la unidad nacional es el objetivo esencial de la Constitución.

Correspondió al Ing. Rodolfo BALLESTER el acierto de poner término a la discusión, proponiendo que los ríos interprovinciales se consideren como una unidad geográfica, desde su nacimiento y a través de todo su curso.

El Primer Congreso Argentino del Agua de 1941 votó, en definitiva, la siguiente declaración:

²⁵⁰ Sostenemos junto con Mariano CAVAGNA MARTÍNEZ que “el concepto de soberanía del siglo pasado ha sido superado por un criterio actual, en el que impera la idea de la integración”. Ver más en CAVAGNA MARTÍNEZ M.A. (1995), p. 35.

“Que el problema del aprovechamiento de los ríos interprovinciales e interterritoriales va asumiendo una importancia cada día mayor en la economía del país, adquiriendo los caracteres de un problema de orden público y que por lo tanto debe recomendarse la mayor urgencia para llegar a la solución, considerando cada curso de agua como unidad geográfica.

Que cree urgente para la unidad y el progreso de la Nación el estudio orgánico del Gobierno nacional de todos los ríos interprovinciales e interterritoriales. Como base para la distribución equitativa de la riqueza hidráulica, de acuerdo a los derechos respectivos.

Que dada la urgencia invocada recomienda la creación de un ente técnico que tome a su cargo la tarea”.

La tesis santiagueña es la acertada por varios motivos, siendo uno de ellos, que desde la Conferencia de 1936 realizada en Tucumán, hasta la actualidad, nunca se pudo cumplir ningún acuerdo realizado entre las provincias que integran la Cuenca Salí-Dulce, incluso, la obra hidráulica realizada en la ciudad de Las Termas de Río Hondo, provincia de Santiago del Estero, cuando fue creado el Dique Frontal de 33.000 hectáreas que ocupa territorio tucumano y santiagueño, fue dispuesto por la Nación. El Decreto del Poder Ejecutivo N° 6.767 de 1945 se ocupa de esta cuestión (ver nota al pie 252).

Luego, la ley 13.030 del 26 de septiembre de 1947, que ratifica el mencionado decreto e incluso la Constitución Nacional reformada en 1949, refrenda la posición

santiagueña, expresando que el Congreso es quien debe regular las aguas interjurisdiccionales en su art. 68, inc. 14, tema que desarrollaremos con más profundidad más adelante y el *Digesto Jurídico Argentino* del año, ley nacional 26.939 de fecha 21 de Mayo de 2014 revive el decreto 6.767/1945 al establecer la ley X-260, que será motivo de acciones judiciales por parte de provincias de aguas arriba.

II.1.7. Decretos y Leyes dictadas por el Gobierno nacional sobre aguas interjurisdiccionales

Cuatro años más tarde del Congreso de Aguas en Mendoza, el Poder Ejecutivo Nacional, en 1945, dictó el Decreto N° 6.767(actual ley X-0260 en virtud de la Ley Nacional N° 24.967 –Digesto Jurídico Argentino–), que profundiza y fundamenta la tesis santiagueña, plasmándolo en normas: en *su Art.1*²⁵¹ reza: “El

²⁵¹ En ese mismo año, el 26 de setiembre de 1947 se sancionó la Ley Nacional 13.030 que ratifica el Decreto de 6.767/1945. Es importante destacar que en el art. 1, texto original con modificaciones se adaptó el nombre del organismo competente según Decreto 1.142/2003. Se reemplazó la mención de “territorios” por “provincias” y la “Ciudad Autónoma de Buenos Aires”; en virtud de la Ley 23.775 y del artículo 129 de la Constitución Nacional.

Ése fue el texto original publicado en el Boletín Oficial de 19/04/1945 y luego del dictado de la ley 24.967 y confeccionado el Digesto Jurídico por el Poder Ejecutivo, actualmente y en plena vigencia señala que a partir del 31/02/2013, en la Rama de Recursos Naturales, dice el Art. 1: “El Poder Ejecutivo Nacional regulará por intermedio de la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, el uso y aprovechamiento de las aguas de ríos y corrientes subterráneas que atraviesen dos o más provincias o una provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o cuando nacieren en una provincia y murieren en la Ciudad autónoma de Buenos Aires, a fin de asegurar su racional y armónica utilización en todo su curso de acuerdo con la población y necesidades de cada Provincia

*Poder Ejecutivo Nacional regulará, por intermedio de la Administración Nacional del Agua, el uso y aprovechamiento de las aguas de ríos y corrientes subterráneas que atraviesen dos o más provincias o una provincia y un territorio o cuando nacieren en una provincia o territorio y murieren en otro, a fin de asegurar su racional y armónica utilización en todo su curso de acuerdo con la población y necesidades de cada Provincia o Territorio*²⁵².

o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, esto es en virtud, de que en el texto original, se adaptó el nombre del organismo competente según Decreto 1.142/2003. Se reemplazó la mención de “territorios” por “provincias” y la “Ciudad Autónoma de Buenos Aires”; en virtud de la Ley 23.775 y del artículo 129 de la Constitución Nacional.

²⁵² El Decreto Nacional 6.767 del 24 de Marzo de 1945 en sus fundamentos hace propia la tesis centralista, expresando:

“Que la regulación del aprovechamiento y equitativa distribución de las aguas interprovinciales constituye un grave problema de vieja data, que no ha merecido hasta ahora una adecuada solución;

Que la Constitución Nacional establece expresamente la facultad del Poder Central para reglamentar la navegación de los ríos interiores, lo que importa someterlos a su jurisdicción (Arts. 26 y 67, inc. 9);

Que la inexistencia de normas constitucionales que de una manera explícita atribuyan al Congreso de la Nación facultades análogas en materia de ríos no navegables no puede invocarse válidamente como fundamento de una posición localista extrema que atribuya a las Provincias poderes omnímodos de disposición de las corrientes fluviales cuando estas trascienden los límites territoriales de una de ellas;

Que diversas cláusulas del Preámbulo y del texto de la Carta Fundamental apoyan, en cambio, la tendencia más generalizada de poner a cargo de la Nación los poderes reguladores necesarios para asegurar el uso racional y aprovechamiento moderado de las aguas interprovinciales, a fin de evitar que las provincias, propietarios ribereños o concesionarios de uso traben de cualquier modo la libre circulación de los ríos o impidan una equitativa distribución y utilización de las aguas en todo su curso;

Que tales poderes encuadran, en efecto dentro de los propósitos primordiales de hacer efectiva la unión nacional, la paz interior y el bienestar general, proveer lo conducente a la prosperidad y bienestar de las provincias y reglar el comercio interprovincial (art. 67, inc. 12), que, indirectamente es susceptible de ser afectado por el inarmónico aprovechamiento de las corrientes hidráulicas en el desarrollo de las industrias locales;

Que los numerosos conflictos producidos entre las provincias con motivo de la política localista seguida por algunas de ellas en la utilización de las aguas, especialmente agudizadas en épocas

Dos años más tarde, el 14 de febrero de 1947, mediante el dictado del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 3.967, se avanza sobre la urgencia plasmada por la tesis centralista que recomendaba la creación de un ente técnico²⁵³ que tomará a su cargo la tarea, para la distribución equitativa de la riqueza hidráulica. Es así que se creó la Dirección General de Agua y Energía Eléctrica, como fusión de la Dirección General de Centrales Eléctricas del Estado y la Dirección General de Irrigación²⁵⁴.

de prolongada sequía, demuestra la necesidad y la urgencia de poner remedio a una situación capaz de causar perturbaciones peligrosas a la armonía y buena vecindad que debe regir entre aquéllas;

Que la experiencia es suficientemente demostrativa de la práctica imposibilidad de regular la racional y equitativa distribución de las aguas fluviales mediante acuerdos interprovinciales, los cuales suponen intereses o conveniencias recíprocas que en la mayor parte de los casos no median cuando el curso del río coloca a una de las provincias en situación de dependencia frente a aquella en que el río nace o de cuyo territorio proviene;

Que los ríos constituyen verdaderas unidades geográficas y económicas y no es admisible que artificialmente se los fragmente mediante regímenes de uso y aprovechamiento inarmónicos capaces de imposibilitar o reducir considerablemente su racional utilización;

Que la conveniencia de un acto de gobierno tendiente a poner en manos de la Nación ese control, ha sido solidariamente sostenido por conferencias técnicas y de juristas integrados por representantes de todas las provincias, y se ha traducido también en proyectos legislativos concordantes sometidos al Congreso de la Nación”.

²⁵³ BÓRQUEZ YUNGE destaca que “la protección del medio ambiente debe ser encarada, en primer lugar, con un criterio técnico para después transformarse en un fenómeno legislativo, una vez que los juicios técnicos que sirven de base a la legislación ya han quedado asentados”. BORQUEZ YUNGE J.M. (1993), p. 7.

²⁵⁴ Las funciones de Agua y Energía Eléctrica (AyE) fueron enunciadas en el proyecto de Ley: "Estudio, proyecto, construcción y administración de las obras para riego y defensa de los cursos de agua; de las obras para avenamiento y saneamiento de zonas inundables o insalubres; el estudio, proyecto, ejecución y explotación de centrales eléctricas, medios de transmisión, estaciones transformadoras y redes de distribución para la venta de energía eléctrica; compra y venta de energía eléctrica a terceros, sea para sus propias necesidades o a los efectos de su distribución como servicio público, dando la preferencia a los organismos de la Nación, provincias o municipios, a las cooperativas y sociedades de economía mixta integradas exclusivamente por el

II.1.8. Reformas constitucionales de 1949 y 1957

A) En 1949 se reforma la Constitución Nacional, lo que resuelve el problema constitucional de manera expresa acerca de si el Estado nacional o los estados provinciales son los que tienen las facultades para regular las aguas interjurisdiccionales, es así, y en el inc.14 del art. 68 de CN reformada de 1949, referente a las atribuciones del Congreso, el mismo reza: “Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias, y establecer el régimen de las aguas de los ríos interprovinciales y sus afluentes”.

MATIELLO citado por Mauricio PINTO, explica que aunque se había diferido al Congreso la regulación de los ríos interprovinciales, la Carta Magna había transcripto en sus artículos finales, las mismas competencias provinciales que reconocía la Constitución de 1853, incluyéndola, faculta de suscribir acuerdos

Estado y los usuarios". Posteriormente se introdujeron pequeñas modificaciones al texto de la ley y a las funciones anteriores confiadas a AyE se agregó el inventario y evaluación de los recursos de los ríos y otros cursos de agua, sus cuencas y demás fuentes de alimentación utilizables con fines de riego, bebida y aprovechamiento energético.

entre sí, todo dependía dice MATIELLO *que la iniciativa fuera de las provincias o del Estado nacional*²⁵⁵.

B) En 1957 el Gobierno militar del general Pedro Eugenio Aramburu, quien en septiembre del 1955 derrocó a Perón, convocó a otra asamblea, oportunidad en la que no existió la ley declarativa.

El Gobierno surgido de la revolución de 1955 impulsó la “*creación de comisiones mixtas interprovinciales para estudiar y desarrollar las cuencas hídricas. En la práctica se inició el camino de ausencia de la Nación en los comités de cuenca, y por carácter transitivo, la falta de financiamiento de la Nación, el debilitamiento y desaparición de los organismos interjurisdiccionales de cuencas hídricas*”²⁵⁶.

Por esa enmienda (1957) se volvió al texto de 1853 y se incorporó el artículo 14 bis que contempló por primera vez el derecho de huelga –ausente en la Constitución del 49– y también los derechos sociales.

Reabierto el Congreso Nacional reivindicó su voluntad regulatoria con la sanción de la Ley Federal de Energía Eléctrica 15.336²⁵⁷ y sus modificatorias que

²⁵⁵ PINTO M. en EMBID IRUJO A. y MATUS ESCORIHUELA M. (2009), p. 214.

²⁵⁶ CAVALLI L.A. (2007), p. 21.

²⁵⁷ El Art. 5º de la Ley Nacional 15.336 establecía que la energía de las caídas de agua y de otras fuentes hidráulicas, comprendidos los mares y los lagos, constituye una cosa jurídicamente considerada como distinta del agua y de las tierras que integran dichas fuentes. El derecho de

impusieron la jurisdicción federal sobre determinados aprovechamientos hidroeléctricos.

El Estado nacional también hizo prevalecer su decisión sobre la provincial “mediante la aprobación de aquellos tratados internacionales que condicionan el aprovechamiento de las cuencas internacionales que también son interprovinciales (art. 31, CN) como son los que reglamentan las presas de Salto Grande, Corpus y Yaciretá”²⁵⁸.

II.1.9. La Reforma Constitucional de 1994. La incorporación del artículo 41 de la Constitución Nacional

El texto constitucional de 1853, si bien no contiene normas expresas que regulen la condición del agua, sí incluye diversos preceptos que afectan directamente a su ordenación. Así, dentro de la Norma Suprema y en relación con

utilizar la energía hidráulica no implica él modificar el uso y fines a que estén destinadas estas aguas y tierras, salvo en la medida estrictamente indispensable que lo requieran la instalación y operación de los correspondientes sistemas de obras de capacitación, conducción y generación, de acuerdo con las disposiciones particulares aplicables en cada caso. El Art. 7º. Señalaba que el Poder Ejecutivo proveerá lo conducente, dentro de las facultades que le otorga esta ley, para promover en cualquier lugar del país grandes captaciones de energía hidroeléctrica y con el art. 8 sellaba la intervención nacional, diciendo que los aprovechamiento de las fuentes de energía hidroeléctrica promovidos por el Gobierno federal o por una provincia, en los casos que los trabajos de capacitación de la fuerza comporten el trasvase del agua de una cuenca fluvial, lacustre o marítima a otra, afectando a más de una provincia, deberán ser autorizados por ley nacional.

²⁵⁸ CAVALLI L.A. (2007), p. 59.

las aguas pueden distinguirse dos fases: una etapa tradicional y otra etapa ambiental. En la primera de ellas, la etapa tradicional, la CN regula incidentalmente el agua, cuando implanta la libertad de navegación de los ríos interiores, la habilitación de los puertos que considere convenientes y someta la actividad a la jurisdicción federal (arts. 26 y 75 inc. 10 y 32 CN), cuando faculta indistintamente al Congreso Nacional y a las legislaturas provinciales para promover la construcción de canales de navegación y la exploración de los ríos interiores, fomenta el desarrollo, el progreso y la prosperidad (arts. 75 inc. 18 y 125 CN)²⁵⁹. Asimismo, la CN atribuye al Congreso de la Nación la facultad del dictado del CC, en el que se establece el principio general de publicidad de las aguas (art. 75 inc. 12)²⁶⁰. En la etapa ambiental, introducida tras la reforma de

²⁵⁹ Art. 75, inc. 18 CN: “Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo”. Art. 125 CN: “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios”.

²⁶⁰ Art. 75 inc. 12: “Corresponde al Congreso: Dictar los códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones; y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y nacionalidad, con sujeción al principio de nacionalidad natural y por opción en beneficio de la argentina: así como sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados”.

1994, tiene lugar el reconocimiento expreso del derecho al ambiente y el tratamiento del agua, como un recurso natural (art. 41 y art. 124 CN).

Siguiendo la evolución constitucional, luego de la reforma de 1957, que pone en vigencia la Constitución de 1853²⁶¹ en casi su totalidad, la reforma de 1994 incorporó el artículo 41 en la Convención Constituyente de Santa Fe - Paraná, de 1994, una prescripción, de fundamental importancia, para una mejor calidad de vida de los habitantes. Dicho artículo establece:

“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

²⁶¹ En este tema, el constitucionalista Humberto Quiroga Lavié destaca lo siguiente: “no podemos dejar de recordar, al tratar este tema, el luminoso discurso de Fray Mamerto Esquiú, pronunciado en la catedral de Catamarca, su provincia, luego de sancionada la constitución de 1853: en nombre del pasado y de las desgracias sufridas es necesario obedecer la ley”. Ver más en QUIROGA LAVIE H. (1996), p. 134.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de los residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.

Siguiendo a MATHUS ESCORIHUELA, decimos que “la reforma de 1994 incorporó en el art. 41 la llamada “Cláusula Ambiental”, que ha consagrado una excepción más al principio general de la competencia provincial en materia de aguas, al establecer que corresponde a la Nación dictar los presupuestos mínimos de protección ambiental y a las Provincias las normas complementarias, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”.

De esta forma se estableció una vía de concurrencia en el ejercicio de las competencias Nación-Provincias, para romper el principio de exclusividad como técnica de atribuciones y de responsabilidades entre ambos gobiernos²⁶².

No se debe dejar de lado, siguiendo a ESAIN y GARCÍA MINELLA que “al consagrar como norma constitucional la protección del medio ambiente, se ha impuesto, en primer lugar, un nuevo derecho de los habitantes, pero además, un objetivo programático nacional que establece un imperativo jurídico del cual se

²⁶² MATHUS ESCORIHUELA M. en EMBID IRUJO A. y KÖLLING M. (2009), p. 190.

pueden derivar efectivas acciones para la tutela de un *bien social*²⁶³. En ese tema referente a este nuevo derecho de los habitantes, según MATHUS ESCORIHUELA, “la reforma incumplió los fines que autorizó la convocatoria a la convención constituyente, que en Núcleo de Coincidencias Básicas para la reforma (Ley 24.309) estipuló respetar la Primera Parte de la CN”²⁶⁴.

Siguiendo a MENÉNDEZ entendemos que la estrategia del constituyente fue reconocer y garantizar el derecho humano al medio ambiente²⁶⁵, cita a CATALANO, quién expresa refiriéndose al art. 41: “*Esta norma constitucional reconoce el derecho de todo habitante a gozar de un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano y las actividades productivas. Este derecho no es sólo patrimonio de las generaciones actuales, sino también de las futuras. Por su naturaleza, es un derecho que está por encima de la potestad de los Estados ya que, como bien se ha dicho, pertenece al hombre y éste es igual en el espacio y en el tiempo*”²⁶⁶.

De la constitucionalización del ambiente, LÓPEZ ALFONSÍN manifiesta que surgen dos consecuencias importantes, la “*cláusula ambiental*” y sus normas de “*desarrollo constitucional*”, en relación directa con los mecanismos

²⁶³ ESAIN J.A. y MINELLA G. (2013), p. 46.

²⁶⁴ MATHUS ESCORIHUELA M. en EMBID IRUJO A. y KÖLLING M. (2009), p. 190.

²⁶⁵ MENÉNDEZ A.J. (2000), p. 41.

²⁶⁶ MENÉNDEZ A.J. (2000), p. 45.

procedimentales, que el constituyente previó y que el legislador ordinario reglamentó posteriormente, en particular a partir de 2002”²⁶⁷.

El constituyente de 1994, según Juan F. ARMAGNAGUE, “estableció la regulación constitucional del medio ambiente, y no se quedó en la mera declaración de reconocer el “*derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes y futuras sin comprometer las de generaciones futuras, y tiene el deber de preservarlo*”, sino se ocupó de un tema candente desde hace más de un siglo y medio, como lo es el de la distribución de competencias entre la Nación y las provincias, y sobre quién tiene las facultades para dictar normas ambientales, si la Nación o los gobiernos provinciales”²⁶⁸.

Al art. 41 de la CN debemos analizar –siguiendo a ROSATTI– si se trata de un derecho-deber, porque surge del mencionado artículo, que consagra el *derecho* a gozar “de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, imponiendo asimismo el deber de preservarlo”²⁶⁹, en ese sentido Miguel A. EKMEKDJIAN nos

²⁶⁷ LÓPEZ ALFONSÍN M.A. en KROM S.B. (2008), pp. 45 y ss.

²⁶⁸ ARMAGNAGUE J.F. en CAFFERATA N. (2011), p. 674.

²⁶⁹ ROSATTI H. (2004), p. 49.

lleva directamente a validar ese derecho-deber en cada habitante, “no obstante referirse el artículo a ‘*todos los habitantes*’, ya que la Constitución Nacional, al reconocerlo en cabeza de cada uno de los habitantes está concediendo a estos –individualmente– una acción popular²⁷⁰ específica para defender el medio ambiente, de alguna manera el texto constitucional recoge la doctrina del fallo dictado en la causa ‘Kattan’²⁷¹.

Coincidiendo la doctrina, el antecedente jurisprudencial es el fallo Kattan²⁷², por lo cual destacamos junto a ROSATTI que el art. 41 de la Constitución Nacional, cuando se refiere al bien jurídico protegido, “*no es la salud humana sino el equilibrio medioambiental asumido como presupuesto de la calidad de vida humana*. De modo que en nombre de cierta calidad de vida humana no podría

²⁷⁰ El constitucionalista peruano Domingo GARCÍA BELAÚNDE afirma que la Constitución de Perú de 1979 “consagra la acción popular para accionar contra la facultad del Ejecutivo y demás organismos que tienen el poder reglamentario”. Ver más en GARCÍA BELAÚNDE D. en SÁNCHEZ A.M. (1994), p. 113.

²⁷¹ EKMEKDJIAN M.A. (1999a), p. 641.

²⁷² En el fallo “Kattan. Alberto y Juan Schroder c/Poder Ejecutivo Nacional”, del Juzgado Federal en lo Contencioso-administrativo N°2, de la Capital Federal, del 10/5/83, el tribunal expresó: “...consideró que el derecho de todo habitante a que no modifiquen su hábitat constituye... un derecho subjetivo. En efecto, la destrucción, modificación o alteración de un ecosistema interesa a cada individuo, defender su hábitat constituye... una necesidad o conveniencia de quien sufre un menoscabo, con independencia de que otros miembros de la comunidad no lo comprendan así y soporten los perjuicios sin intentar defensas. Si se altera el aire que se respira, el agua que se bebe o la comida que se ingiere, el afectado directo es cada uno de los potenciales perjudicados. Si la biosfera se modifica, cada persona verá alterada su forma de vivir, su existencia estará amenazada o reducida: no se trata de necesidades o conveniencias públicas, se trata de cada vida afectada y de quienes dependen de esta persona”. De esta forma lo han interpretado las constituciones nacionales de los distintos países a partir de la década del setenta.

convalidarse (ni ética ni jurídicamente) el perjuicio al equilibrio medioambiental ni el menoscabo a la diversidad biológica”²⁷³.

La Constitución española (CE) de 1978, en su artículo 45²⁷⁴, siguiendo a ALASTUEY DOBÓN²⁷⁵, señala, *que “incluidos entre los principios rectores de la política social y económica, reconoce el derecho de todos a disfrutar del medio ambiente y establecer el deber de conservarlo (art. 45.1), encomienda a los poderes públicos su protección (art. 45.2) y determina el establecimiento de sanciones penales o, en su caso, administrativas para quienes violen lo dispuesto, en el apartado 2 del precepto” (art. 45.3).*

Para LOPERENA ROTA, “En el plano doctrinal se aprecia claramente una tendencia a considerar la existencia del derecho al Medio Ambiente adecuado como un derecho humano. Los profesores KISS y SHELTON han defendido con gran autoridad la existencia del derecho al Medio Ambiente, señalando gran cantidad de textos internacionales en los que así se recoge explícita o

²⁷³ ROSATTI H. (2004), p. 56.

²⁷⁴ El art. 45 de la CE expresa que “Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.

²⁷⁵ ALASTUEY DOBÓN M^a C. en EMBID IRUJO A. (Dir.) (2007), p. 485.

implícitamente, recordando que casi ninguna Constitución elaborada o reformada desde 1970 ha olvidado incluirlo en su catálogo de derechos, y previendo que en el futuro el derecho a la conservación del Medio ambiente se incorporará con mayor frecuencia a los Tratados internacionales. Para estos profesores, “the right to environment as one form of the expression of human dignity may be seen as a necessary precondition to the realization of other rights in the future”. En la reunión Mundial de Asociaciones de Derecho ambiental, celebrada en Limoges en noviembre de 1990, se acordaron una serie de recomendaciones, entre las que destaca la nº 4, que reza así: “El derecho del hombre al Medio ambiente y los medios jurídicos para su reconocimiento. Considerando que el derecho del hombre al medio ambiente deviene cada vez más en un derecho personal no solo a nivel nacional sino regional e internacional. Considerando que la conciencia social se hace eco del agravamiento de la crisis ecológica y que es el hombre y no solo los Estados el centro de la nueva estrategia de protección ambiental. La Conferencia recomienda: 1. Que el derecho del hombre al Medio ambiente debe ser reconocido a nivel nacional e internacional de una manera explícita y clara y los Estados tienen el deber de garantizarlo. 2. El contenido de este derecho debe comportar el derecho a una información adecuada para los particulares y para las asociaciones, así como el acceso y la participación en las decisiones que puedan tener un impacto ambiental. 3. Reconocer a los particulares de manera individual o por vía asociativa un derecho de recurso ante las instancias administrativas y judiciales. 4. Someter los conflictos en materia ambiental a una Instancia

internacional de jurisdicción abierta tanto a los particulares como a los Estados y ello sin perjuicio de los posibles procesos de conciliación”.

Continúa así: “el derecho al Medio Ambiente adecuado tiene una naturaleza de derecho individual perfectamente homologable al de cualquiera de los que como tales reconocemos en nuestro ordenamiento. Naturalmente que para poder llegar a esta conclusión partimos de las concepciones sobre los derechos subjetivos derivadas de las tesis de IHERING, que como se sabe, basaba su naturaleza en la teoría del interés frente a la teoría de la voluntad, extraordinariamente defendida por SAVIGNY. Como expuso el genial Profesor de la Universidad de Gotingan, puede concebirse gozar de un derecho sin disponer de él; disponer sin gozar es imposible. Las teorías de la voluntad no sirven, pues, como se verá, este derecho no es disponible”.

Además señala: “La participación, una de las máximas del Estado social y de la Administración pública moderna es la incorporación de la iniciativa y creatividad de los ciudadanos a los procesos decisorios de la Administración. Suele enfatizarse la conveniencia de la participación ciudadana en los procedimientos de repercusión ambiental. Sin embargo, sus especificidades no llegan a cualificar de una manera sobresaliente respecto de otras ramas de la actividad administrativa. Piénsese en la Administración educativa o la sanitaria, por ejemplo. La participación se canaliza a través de dos sistemas: a) Participación de personas o colectivos en los procedimientos con incidencia ambiental, cuyo ejemplo

paradigmático es el que se contiene en la normativa de Estudios de Impacto Ambiental. b) Participación de personas y colectivos en órganos de carácter consultivo. Especial interés tienen en este último supuesto los denominados Núcleos de Intervención participativa (NIP) todavía en fase experimental”²⁷⁶.

En este sentido Galindo ELOLA-OLASO²⁷⁷ expresa que “en 1978 existían muy pocos precedentes de constituciones que hicieran una referencia a la materia. El más cercano lo encontramos en la Constitución portuguesa de 1976 cuyo artículo 66 es titulado ‘Del ambiente y la calidad de vida’”. Su primer apartado establece que “*Todos tendrán derecho a un ambiente humano de vida, salubre y ecológicamente equilibrado y el deber de defenderlo*”. A continuación se enumera una serie de deberes del Estado entre los que aparecen prevenir y controlar la contaminación y sus efectos y las formas perjudiciales de erosión; ordenar el espacio territorial de forma tal que resulten paisajes biológicamente equilibrados; crear y desarrollar reservas y parques naturales y de recreo o promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Algunas de estas fórmulas servirán de inspiración directa a nuestro artículo 45. En ambos textos, se conecta expresamente el medio ambiente con la calidad de vida. Si tenemos en cuenta, además, que el concepto de calidad de vida aparece

²⁷⁶ LOPERENA ROTA, D. (1997), pp. 57-73. Ver más en <http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/naturzale/12/12057073.pdf> (último acceso 20/09/2015).

²⁷⁷ GALINDO ELOLA-OLASO F. (2010).

también en el Preámbulo de la Española, queda claro que el Constituyente español quiso poner el medio ambiente en un orden de prioridades muy cualificado “como he adelantado anteriormente”.

La finalidad de la Constitución española de 1978 es clara, al decir de LUCAS VERDÚ²⁷⁸, quien *señala “que sus propósitos se proclaman en el Preámbulo, que hemos descrito como decisiones políticas de la nación española en uso de su soberanía”*.

El ambiente debe ser apto para el desarrollo humano²⁷⁹. No comprometer las necesidades de las generaciones futuras²⁸⁰, esta expresión es comprendida por la

²⁷⁸ LUCAS VERDÚ P., p. 26.

²⁷⁹ Para René BALESTRA “los seres humanos han tratado de resolver los problemas de convivencia por intermedio del *vencimiento* o del *convencimiento*. Lo primero ha tenido que ver con la acción directa, con la fuerza física, con la guerra. Lo segundo, con la política, con el acuerdo, con el derecho”. Ver más en BALESTRA R.H. en SÁNCHEZ A.M. (1994), p. 1.

²⁸⁰ En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, denominada “Cumbre de la Tierra” o Eco Río 1992, a partir del llamado Informe Jurídico Brundtland, elaborado por la comisión de expertos presidida por la entonces Primer Ministra de Noruega y Ministra de Ambiente de ese país, Gro Harlem Brundtland, presentado en 1987. Dicho informe establece que la sustentabilidad es requerida en cuatro áreas: área ecológica, área social, área cultural y área económica. En Eco Río 92, se debatió sobre la base del citado informe, denominado “Nuestro Futuro Común” y en ese evento se emitió la llamada “Declaración de Río sobre Desarrollo y Medio Ambiente”, que contiene 27 principios tendientes a lograr el desarrollo sostenible o sustentable. Al cabo de diez años de la cumbre de Río, en 2002 se celebró en Johannesburgo la cumbre sobre Desarrollo Sostenible, donde se efectuó una fuerte crítica respecto de los resultados alcanzados desde la cumbre de Río, en cuyo marco se postuló superar el discurso del “desarrollo sostenible” por la “ética de la sustentabilidad”, de modo de no solo tener en cuenta los límites y umbrales que marca la naturaleza, sino que el desarrollo humano se debe proyectar desde los límites y umbrales que marca la naturaleza. En esa búsqueda, se han establecido principios ambientales y se han ideado instrumentos de política y gestión ambiental, tendientes a adecuar las conductas de los seres humanos a tales postulados. En ese marco, la ley general del ambiente 25.675 establece en su artículo 4 como “Principio de sustentabilidad: El desarrollo económico y social y el

sociedad²⁸¹ en su totalidad con los ejemplos que pone EKMEKDJIAN, cuando se refiere “a la cuasi extinción de la ballena boreal, de ciertas especies de animales (ej. búfalo), cazadas sin ningún tipo de control, con exclusivo ánimo de lucro, en materia de recursos forestales se ha arramblado con enormes extensiones de selva, la región del amazonas, con grave riesgo planetario, ya que esa zona es el pulmón del planeta”²⁸².

El texto constitucional está ofreciendo al habitante un ambiente altamente calificado como diría VALLS citado por EKMEKDJIAN, “que no sabemos si existe y que la Constitución no puede crear”²⁸³.

La tutela jurídica del ambiente es indirecta, toda vez que se lo protege por ser objeto del derecho humano a dicho bien, que constituye el objeto de protección directa. Adviértase que el artículo 41 de la Constitución Nacional está en el capítulo segundo de la primera parte, titulado “Nuevos derechos y garantías” y es en ese marco en el que se prevé la tutela sustancial del ambiente, en base a la

aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras”. Ver más en NOVAK A. en MOISSET de ESPANES L. (2014), p. 128.

²⁸¹ En este aspecto, debemos resaltar la visión que nos marca BIDART CAMPOS al decir que “así como la sociedad es el ámbito de la política, el Estado es su marco (...) La organización política es, a la vez, y siempre jurídica. Lo vendría a asegurar sencillamente el aforismo de que no hay convivencia, ni sociedad, ni estado sin derecho”. Ver más en BIDART CAMPOS G.J. (1991), p. 67.

²⁸² EKMEKDJIAN M.A. (1999a), pp. 42 y ss.

²⁸³ EKMEKDJIAN M.A. (1999a), p. 43.

relación jurídica de derecho-deber de toda persona de preservar el ambiente y donde se establece que las autoridades proveerán a su protección, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica.

Para CAFFERATA, existen posturas en materia ambiental que cabe identificarla como biocentristas vinculadas con el holismo y la denominada ecología profunda, que sostienen que todos los seres vivos tienen el mismo valor ontológico, que han tenido recepción en la Carta Mundial de la Naturaleza adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas (1982). También están aquellas posturas doctrinarias que pregonan que la naturaleza es sujeto de derecho²⁸⁴. En ese orden, la Constitución de Ecuador²⁸⁵, sancionada a fines de 2008, establece derechos a la pacha mama o madre tierra, constituyéndola en sujeto de derecho.

No obstante, como analizamos antes, a mi modo ver el artículo 41 de la Constitución Nacional, que sustenta nuestro paradigma ambiental, se inscribe claramente en una postura antropocéntrica moderada, que se condice a su vez

²⁸⁴ CAFFERATA N. (2008), p. 183.

²⁸⁵ La Constitución de Ecuador en su art. 71. Se refiere a “La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema”.

con el principio 1 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente²⁸⁶ y el Desarrollo, que prevé “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”.

Compartimos el criterio de NOVAK, que “producido el daño ambiental, sin desmedro de la obligación de los particulares de reparar, las autoridades deben hacer cesar las actividades generadoras del daño ambiental”²⁸⁷.

En el segundo párrafo del art. 41 y siguiendo a DÍAZ RICCI, cuando reza que “Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales”, dispone que “Las autoridades proveerán (a) a la protección de ese derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, (b) a la preservación del patrimonio natural... y de la diversidad biológica”. Emplea un término genérico de *autoridad*, por tanto, comprensivo de las nacionales y provinciales. Es decir, que deben proveer a la protección de la utilización racional de los Recursos Naturales (RN), tanto con medidas administrativas como normativas. El art. 41 establece, entonces, una vinculación entre RN y Medio Ambiente. Esto nos lleva a tener que

²⁸⁶ Sostenemos con Carlos Miguel PERALES que “no cabe duda de que los problemas que la protección al medioambiente plantea, son muy similares en todas las situaciones, independiente de la jurisdicción en que tenga lugar el caso concreto”. Ver más en Miguel PERALES C. (1997), p. 31.

²⁸⁷ NOVAK A. en MOISSET de ESPANES L. (2014), p. 129.

diferenciar ambos conceptos. Los RN son bienes que proporciona la naturaleza que se acceden para la producción económica (de otros bienes), o sea, es uno de los elementos del ambiente, muy importante, por cierto, pero no el único. En cambio, el Medio Ambiente alude al conjunto total de elementos que conforman el entorno vital, por ejemplo, paisaje, patrimonio cultural, etc., dentro de los cuales se encuentran los RN. Los RN son los componentes del ambiente proporcionado por la naturaleza. El derecho al ambiente implica el deber de protección que debemos al conjunto de bienes, naturales y no naturales, que, en función del desarrollo humano, debe equilibrar, por un lado, el derecho a un ambiente equilibrado y sano para el presente y, por el otro, las necesidades de las generaciones futuras que tiene el mismo derecho a un desarrollo humano en un ambiente sano y equilibrado²⁸⁸.

El resultado de ese modelo de desarrollo a principio del siglo XXI, compartimos con MENÉNDEZ y según el Informe de La Haya *Desarrollo sostenible: del concepto a la acción*: “es que alrededor del 10% de las tierras potencialmente fértiles del planeta se han desertizado, en tanto otro 25% de ellas corre el mismo riesgo. Todos los años se pierden 8.500.000 hectáreas por erosión y se talan más de 20.000.000 hectáreas de bosques tropicales, de manera que la extinción de éstos y de la vida que en ellos habita es una posibilidad cercana. En diez años más las selvas podrían ser destruidas, si sigue el ritmo de explotación

²⁸⁸ DÍAZ RICCI S. en MOISSET de ESPANES L. (2014), p. 46.

actual. Apenas queda el 22% de los bosques originales que poblaron el planeta. Otro 32% sobrevive en muy delicadas condiciones, mientras que el restante 46% ya desapareció. El decenio de 1980 fue el más cálido del siglo y, de mantenerse la tendencia actual, existe el peligro concreto de incremento del nivel de los mares, con consecuencias imprevisibles. Es incesante la pérdida de biodiversidad –tanto vegetal como animal– y las condiciones de vida de grandes grupos de habitantes del planeta se han tornado inaceptables, constituyendo un peligro para el resto de la humanidad”.

La dimensión ambiental, en consecuencia, pone en tela de juicio el concepto mismo de desarrollo, como también el modelo a adoptar respecto de él. A esta altura de la evolución del pensamiento económico, está claro que una cosa es crecimiento, y otra muy distinta es desarrollo²⁸⁹.

En el tercer párrafo del art. 41 de la Constitución que señala que *“Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”*, aparecerá el reparto de competencias ambientales y desde allí “el desarrollo del sistema global de

²⁸⁹ MENÉNDEZ J.A. (2000), pp. 29 y ss.

legislación *ambiental* que contendrá”, siguiendo ESAIN Y GARCÍA MINELLA “vinculaciones en sentido *vertical*²⁹⁰ y *horizontal*”²⁹¹.

Esta situación de complejidad se da por el perfil amplio que da la Constitución a la conflictividad, que permite a esas vinculaciones, tanto vertical como horizontal una vivaz actualización de los contenidos de la temática ambiental, tanto en lo dinámico especial como temporal²⁹².

El cuarto párrafo del artículo 41, por último, prohíbe el ingreso al país de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos. Siguiendo a MENÉNDEZ, se trata de una norma operativa, que difícilmente pueda la ley limitar en su alcance, dada la forma clara y explícita en que ha sido formulada en la Constitución. “Los residuos “*actualmente peligrosos*” son de fácil determinación; los “*potencialmente peligrosos*”, son aquéllos en sí peligrosos, pero que debidamente acondicionados pueden ser considerados carentes de peligrosidad”²⁹³.

²⁹⁰ ESAIN y MINELLA destacan que “Las vinculaciones en sentido vertical, se darán entre normas de diferentes órdenes, es decir, las relaciones entre leyes de presupuestos mínimos federales, las leyes complementarias provinciales y las complementarias municipales. Las vinculaciones de orden horizontal se dan cuando normas dentro de un mismo orden, ya sea en el ámbito federal, provincial o municipal (leyes generales con leyes sectoriales)”. Ver más en ESAIN J.A. y MINELLA G. (2013), p. 69.

²⁹¹ ESAIN J.A. y MINELLA G. (2013), p. 69.

²⁹² ESAIN J.A. y MINELLA G. (2013), p. 70.

²⁹³ MENÉNDEZ J.A. (2000), p. 64.

II.2. LA REGULACIÓN DEL AGUA EN EL CÓDIGO CIVIL ARGENTINO

El agua, como señala Edmundo CATALANO, “junto con la atmósfera constituyen una masa natural, móvil, fluida, con un gran poder difusor, de allí que cuando plantea problemas para el derecho, debido que el agua no puede ser aprehendida y encerrada dentro de los límites de un territorio o desviada de su curso natural, sin afectar el derecho de las regiones o países ribereños o situados aguas abajo”²⁹⁴.

II.2.1. Dominio de las aguas público y privado

Compartimos lo que Mario VALLS sostiene, que “cuanta más agua sea del dominio público, más fácilmente podrá el Estado manejar ordenada, equitativa y racionalmente cada cuenca que es lo que corresponde a una adecuada política hídrica. Aunque todos tengan derecho a usar y gozar del agua pública (art. 2.341

²⁹⁴ CATALANO E.F. (1977), p. 55

CC.) el Estado puede *disponer* sobre ese uso y goce. En cambio solo puede *reglamentar* el ejercicio del derecho del propietario sobre la privada”²⁹⁵.

Este análisis que realizamos es cuestionado por CANO, expresando que las provincias no han delegado al Congreso la facultad de darse sus propias instituciones y de regirse por ellas, principio que envuelve el concepto de que se han guardado para sí la competencia para legislar sobre la composición, ordenamiento y manejo de su patrimonio público. “La afectación es una manifestación de la existencia misma del Estado –destacando el autor– esto es una exteriorización de su soberanía”²⁹⁶.

VÉLEZ SARSFIELD mantuvo el principio publicístico del derecho indiano (nota al art. 2.340 y Leyes de Indias ley V, 1º IV, título. XVII). Pero no incluyó toda el agua en el dominio público²⁹⁷, sino que estableció cuales eran los tramos del ciclo hidrológico en que el agua era pública (art. 2.340)²⁹⁸, este principio, al decir de CANO, sostiene que “el Congreso no puede, bajo pretexto de clasificar el

²⁹⁵ VALLS M. (1994), p. 124.

²⁹⁶ CANO G. (1943), p. 77.

²⁹⁷ MARIENHOFF define al dominio público como “el conjunto de bienes que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, pertenecen a la comunidad política pueblo, hallándose destinados al uso público, directo o indirecto, de los habitantes. Ver más en MARIENHOFF M. S. (1996), p. 60. El autor señala que: “se le atribuye a PARDESSUS el haber sido el primero en emplear la locución dominio público, para designar la categoría de bienes del Estado no pertenecientes al dominio privado del mismo, es decir, para designar esa categoría de bienes sometida a un régimen jurídico especial, inalienables e imprescriptibles.

²⁹⁸ VALLS M. (1994), p. 124.

dominio, determinar cuáles son los de dominio público de las provincias, porque cuando lo ha hecho, como en el caso del art. 2.340 del Código Civil, ha ejercido atribuciones que no tiene, porque las provincias no se las han delegado en la Constitución”²⁹⁹. El agua³⁰⁰ de otros tramos la atribuyó explícita o implícitamente al propietario del inmueble. La jurisprudencia y la mayor parte de la doctrina interpretaron ese silencio como una atribución del dominio de esa agua y por ende el derecho a usufruirla sin restricción alguna, aun cuando así se privase a otros propietarios y aun a ríos y canales.

VALLS justifica la visión de Dalmacio VÉLEZ SARFIELD por haber nacido en una provincia árida (Córdoba), advirtió fácilmente que el dominio del agua no debía quedar supeditado a la voluntad del dueño de la tierra, por lo que mantuvo el principio publicístico del derecho indiano (nota al art. 2.340 y Leyes de Indias, ley V, 1º IV tít. XVII)³⁰¹.

“La unidad natural que crea un sistema de aguas, siguiendo a CATALANO, hace que deba ser considerado independiente de toda frontera política”³⁰².

²⁹⁹ CANO G. (1943), p. 77.

³⁰⁰ El agua es jurídicamente una cosa, esto es, un objeto material susceptible de valor económico (MARIENHOFF M. S. (1996), p. 15) que –según el caso– puede pertenecer al dominio público, al dominio privado o ser considerada *res nullius* (SPOTA A.G. 1941, p. 78).

³⁰¹ VALLS M. (1994), p. 124.

³⁰² CATALANO E.F. (1977), p. 56.

Por ello la doctrina recomendó modificar el Código para incorporar más agua o toda el agua al dominio público³⁰³, recomendación que la ley de reformas N° 17.711 recogió parcialmente.

Así, casi toda el agua es del dominio público que, por eliminación, resulta más simple identificar la que se atribuye exclusivamente al dueño del suelo y alguna doctrina equipara a la propiedad privada.

La distinción que se hace en la doctrina por algunos autores como PIGNER³⁰⁴, al decir que *“el art. 2314 del CC considera inmuebles por su naturaleza a las cosas que se encuentren por sí inmovilizadas, como el suelo y todas las partes sólidas o fluidas que forman su superficie o profundidad y el art. 2318 CC menciona que son cosas muebles las que pueden transportarse de un lugar otro, sea moviéndose por sí mismas o moviéndose por una fuerza externa. El análisis de estos artículos nos permite considerar que, según el lugar donde se encuentre, el agua podrá ser considerada inmueble por su naturaleza o cosa mueble al ser transportada”*.

El Código Civil de la Nación dispone que prácticamente toda el agua sea pública en la República Argentina, por lo menos toda la que interese a la

³⁰³ El dominio público es el conjunto de bienes materiales (muebles o inmuebles) o inmateriales, susceptibles de valor económico, de titularidad estatal, afectados al uso público y sujetos a un régimen jurídico exorbitante (VILLEGAS BASAVILBASO B. pp. 3, 88 y 98).

³⁰⁴ PIGNER J.C. (2001), p. 102.

comunidad (art. 2.340 del CC)³⁰⁵, ya que incluye en el dominio público a los ríos, que al decir de MARIENHOFF, es un curso³⁰⁶ natural y perenne de agua, más o menos considerable en su acepción amplia es sinónimo de curso de agua, y así lo utiliza el legislador³⁰⁷ y en sentido restringido, el río se distingue del torrente y del arroyo, aunque estas diferencias no inciden en su régimen jurídico. Los ríos, sus cauces, las demás aguas que corren por cauces naturales y a toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, los lagos navegables, sus lechos, las riberas internas de los ríos y las vertientes que nacen en un fundo de distinto propietario de aquel en que mueren.

³⁰⁵ El art. 2.340 del CC expresa: Quedan comprendidos entre los bienes públicos:

- 1 - Los mares territoriales hasta la distancia que determine la legislación especial, independientemente del poder jurisdiccional sobre la zona contigua;
- 2 - Los mares interiores, bahías, ensenadas, puertos y ancladeros;
- 3 - Los ríos, sus cauces, las demás aguas que corren por cauces naturales y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer las aguas subterráneas en la medida de su interés y con sujeción a la reglamentación;
- 4 - Las playas del mar y las riberas internas de los ríos, entendiéndose por tales la extensión de tierra que las aguas bañan o desocupan durante las altas mareas normales o las crecidas medias ordinarias;
- 5 - Los lagos navegables y sus lechos;
- 6 - Las islas formadas o que se formen en el mar territorial o en toda clase de río, o en los lagos navegables, cuando ellas no pertenezcan a particulares;
- 7 - Las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común;
- 8 - Los documentos oficiales de los poderes del Estado;
- 9 - Las ruinas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos de interés científico.

³⁰⁶ Genéricamente, cualquier masa de agua que corre por un cauce determinado. Como concepto jurídico, está integrado por dos elementos físicos esenciales: el agua en movimiento (*aqua profluens*) o Aguas corrientes, y el cauce (*alveus*).

³⁰⁷ VILLEGAS BASAVILBASO B., p. 611.

El dominio público, como concepto jurídico, debe ser diferenciado de otros como el dominio eminente, el dominio originario o la jurisdicción. En relación con el primero de ellos, señala MARIENHOFF que el dominio público y el dominio eminente presentan diferencias esenciales de fácil expresión. Para el autor, “el dominio eminente es un poder supremo sobre el territorio: se vincula con la noción de soberanía. De allí siguiendo a MARTÍN, quien señala que la «CSJN ha receptado la distinción, y ha intentado definir esta relación, ha dicho que “dominio y jurisdicción no son conceptos equivalentes ni correlativos, pues bien pueden existir uno sin la otra y viceversa. Así la jurisdicción sobre playas y riberas, que no importa el dominio nacional sobre ellas; así la que se ejerce sobre establecimientos nacionales en inmuebles no adquiridos, así el dominio privado del Estado general en bienes situados en las provincias y sobre los cuales no ha fundado obras ni establecimientos de utilidad nacional; en estos hay dominio y no jurisdicción. La jurisdicción nace con el destino que se doctrina a los terrenos obtenidos por compra o cesión”»³⁰⁸.

El dominio eminente siguiendo VILLEGAS BASAVILBASO³⁰⁹ “es la potestad que el Estado ejerce potencialmente sobre las personas y los bienes dentro de los límites de su territorio”, desvinculado de cualquier noción de propiedad o dominio, es la expresión político jurídica de la soberanía interna.

³⁰⁸ MARTÍN L. en EMBID IRUJO A. (Dir.) (2010), p. 74.

³⁰⁹ VILLEGAS BASAVILBASO B., p. 13.

La soberanía externa se manifiesta solo en las relaciones entre Estados y es sinónimo de independencia³¹⁰. Se trata, en suma, de una *potestas* no de una propiedad; es una facultad de legislación sobre las personas y los bienes y como expresión de soberanía interna no reconoce otras limitaciones que las preceptuadas por el ordenamiento constitucional. El dominio público, en cambio, es un conjunto o suma de bienes sometido a un régimen jurídico especial, distinto del que rige los bienes del dominio privado³¹¹.

Como señala MARTÍN, “de la letra de algunas Constituciones³¹² se desprende, el establecimiento de una conexión o correlación indudable entre el dominio originario de los recursos reconocidos por el art. 124 CN y la incorporación de

³¹⁰ Ernesto CORDEIRO GAVIER reproduce los dichos de Alexis de TOCQUEVILLE: “Quitad la fuerza y la independencia de la comuna y no encontraréis más que administrados y no ciudadanos”. Ver más en CORDEIRO GAVIER E. en YANZI FERREIRA R.P. (2011), p. 147.

³¹¹ MARIENHOFF M.S. (1996), p. 5.

³¹² Entre las constituciones que reproducen los principios del art. 124 CN se encuentran la Constitución de la provincia de Buenos Aires (1994) art. 28: “la provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada”; la Constitución de la provincia de Chubut (1994), art. 99: “el Estado ejerce el dominio originario y eminente sobre los recursos naturales renovables y no renovables, migratorios o no, que se encuentran en su territorio y su mar, ejerciendo el control ambiental sobre ellos”; la Constitución de la provincia de Santa Cruz (1998) cuyo art. 52 dispone que: “la provincia tiene el dominio originario de los recursos naturales, renovables o no, existentes en su territorio, comprendiendo el suelo, el subsuelo, el mar adyacente a sus costas, su lecho, la plataforma continental y el espacio aéreo y de las sustancias minerales y fósiles; y lo ejerce con las particularidades que establece para cada uno, sin perjuicio de las facultades delegadas”; o la Constitución de la provincia de Salta (1998); que en su art. 85 concreta que: “corresponde a la provincia el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, la que ejerce las facultades que derivan del mismo”.

aquellos al dominio público de los estados provinciales, cuyo ejemplo paradigmático lo constituye la inclusión lisa y llana del Acuífero Guaraní en el dominio público de la provincia de Corrientes. En otros casos, el dominio originario aparece fusionado o superpuesto con el eminente, en lo que constituye el reflejo normativo de la confusión persistente en la doctrina”³¹³.

En la doctrina se reconoce –siguiendo a PIGNER– que los “bienes públicos del Estado general o de los Estados particulares, el dominio público de los ríos, sus cauces, las demás aguas que corren por sus cauces naturales y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, primando en este caso el criterio de la utilidad. Este esquema es el fundamento jurídico por el cual las provincias han dictado diferentes normas para el aprovechamiento de sus ríos”³¹⁴.

Tanto en el territorio de las provincias como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires existen “establecimientos de utilidad nacional”, destinados a servir objetivos que la Constitución y las leyes federales asignan de manera expresa al Gobierno nacional (ferrocarriles, puertos, cuarteles, entre otros).

En varios de dichos enclaves se otorgan espacios en concesión para emprendimientos comerciales, con una afectación diferente a la original, lo que no

³¹³ MARTÍN L. (2010), pp. 64 y ss.

³¹⁴ PIGNER J.C. (2001), p. 103.

sería objetable desde lo jurídico pero plantea complicaciones sobre el ejercicio de diversos “poderes de policía”.

Se discute, entonces, si las provincias y los municipios pueden establecer regulaciones e imponer tributos en estos lugares.

Existen dos posturas: la exclusivista, que reserva a la Nación todos los poderes; y la finalista (llamada “concurrente” o de la “no interferencia”), que predica que las facultades nacionales son excluyentes solo en lo que concierne a la realización de la finalidad del establecimiento, más no suprimen las potestades locales si éstas no interfieren con el fin de la obra nacional.

Para comprender lo antes señalado, debemos decir que la Nación basada en una interpretación literal del viejo artículo 67 inciso 27 del texto de la Constitución, en varias ocasiones se atribuyó poderes exclusivos, desplazando a los gobiernos locales, hasta la actualidad con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el conflicto se ha potenciado en virtud de su “status constitucional especial”, dada su calidad de asiento de las autoridades nacionales por ser la Capital Federal (artículo 129 de la Constitución)³¹⁵, se le reconoció a su pueblo soberanía para elegir al Jefe de Gobierno,

³¹⁵ El art. 129 de la CN. Señala que “*La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires*”

La Corte Suprema, luego de algunos vaivenes, consolidó la tendencia jurisprudencial favorable a la regla de la concurrencia, y admitió el ejercicio de las facultades locales. La reforma constitucional de 1994 plasmó con precisión ese criterio en art. 75 inciso 30 de la CN³¹⁶, para disipar toda duda, el estatuto constitucional porteño en su artículo 104 inciso 11 también otorga a la Ciudad el ejercicio de poder de policía, y en el artículo 8 dispone que ejerce el control de las instalaciones del Puerto (que ubica en su dominio público), se encuentren o no concesionadas.

Hubo históricas pujas de competencia, que en los últimos tiempos se han reavivado en atención a la recuperación urbana del área de Puerto Madero.

Debate histórico entre Vélez Sarfield y Bartolomé Mitre

El debate se remonta al 11 de septiembre de 1869 y se produjo con motivo de la construcción del puerto de Buenos Aires, tanto la provincia como el Estado

para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones”.

³¹⁶ El art. 75, inc. 30 dentro de las atribuciones del Congreso está la de “*Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines*”.

nacional pretendían disponer del cauce del Río de la Plata, defendiendo VÉLEZ SARFIELD y MITRE tesis antagónicas sobre la propiedad de los ríos navegables.

Decimos, siguiendo a ALLENDE³¹⁷, que el motivo fue el siguiente: “Sarmiento, presidente de la Nación, cuando la apertura de las sesiones legislativas de 1869, anuncia la presentación de un contrato sobre las obras portuarias en la Ciudad de Buenos Aires, entonces capital de la provincia de Buenos Aires. El contrato se había celebrado con Eduardo Madero”.

VÉLEZ SARFIELD reciente autor del Código Civil y entonces ministro del Interior, defensor del proyecto, y MITRE, expresidente de la República, pleno prestigio, Senador por la provincia de Buenos Aires, opositor al proyecto, polemizaron en el Congreso a raíz del contrato que la Nación había suscripto con Eduardo Madero y Cía., para la erección del puerto de Buenos Aires. VÉLEZ SARFIELD defendía el convenio aduciendo la tesis exclusivista e incluso sostenía o parece desprenderse, siguiendo a VILLEGAS BASAVILBASO³¹⁸, que los ríos navegables serán, según VÉLEZ SARFIELD, de propiedad de la Nación, no de las provincias.

La posición de MITRE puede sintetizarse, con ALLENDE, en su segundo discurso: *“Me contento por ahora con sentar dos proposiciones: primero, que las*

³¹⁷ ALLENDE G.L. (1971), p. 250.

³¹⁸ VILLEGAS BASAVILBASO (1959), p. 17.

*tierras cubiertas por las aguas dentro de la línea alta y baja marea, y por consecuencia las playas de los ríos navegables, son propiedad del pueblo de los Estados en un Gobierno Federal; y segundo, que los Estados ejercen plena jurisdicción sobre ella, no obstante cualquier otra jurisdicción que pueda ejercer incidentalmente el Gobierno Federal, por el hecho de ser navegables las aguas*³¹⁹.

En síntesis, gravitó el aspecto histórico-político, donde la posición y su exteriorización de los fundamentos de MITRE era superior a la de VÉLEZ, y la ventaja en este debate fue a favor del historiador, frente al jurista codificador³²⁰, de preservar las potestades locales, y de tal modo la esencia del federalismo.

La ley de puertos N° 24.093 establece el control de la autoridad nacional, pero también deja a salvo las competencias locales, en tanto no interfieran con las tareas portuarias (artículo 21)³²¹. Si bien concentra las facultades de fiscalización en un órgano federal, indica que toda materia que exceda a lo portuario corresponde a las provincias en armonía con la regla de la concurrencia. Pero las trabas continúan.

³¹⁹ ALLENDE G.L. (1971), p. 251.

³²⁰ ALLENDE G.L. (1971), p. 252.

³²¹ El art. 21 de la ley N° 24.093 dentro del Título IV de la Jurisdicción y Control establece: “Todos los puertos comprendidos en la presente ley están sometidos a los controles de las autoridades nacionales competentes, conforme a las leyes respectivas, incluida entre otras la legislación laboral, de negociación colectiva y las normas referentes a la navegación y el transporte por agua, y sin perjuicio de las competencias constitucionales locales. Las autoridades de aplicación deben coordinar tales controles ejercidos en razón de las responsabilidades inherentes a los organismos nacionales al solo efecto de que no interfieran con las operaciones portuarias”.

El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, en 2000, en el caso “Centro Costa Salguero”³²², resuelve que las actividades comerciales ejercidas que no se vinculan a una finalidad portuaria, cualquiera sea la naturaleza del dominio y titularidad de ellas, están sujetas al poder de policía local; siendo exigible a una concesión, que funciona en ese ámbito el trámite de la habilitación pertinente ante el Gobierno de la Ciudad.

Otro asunto que genera múltiples colisiones es el del casino ubicado en Puerto Madero, no solo en lo relativo a la autoridad que regula y concede los juegos de azar, sino además respecto a los controles inherentes al poder de policía local. El tema llegó a la Corte Suprema para dirimir conflictos de competencia judicial, en los casos conocidos como “Casino Estrella de la Fortuna” donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en 2011, hizo lugar a la queja presentada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y restableció facultades de control del Gobierno de la Ciudad sobre el buque casino mencionado donde se

³²² En el Expte. N° 456/00 (y su acumulado expte. N° 457/00) “Centro Costa Salguero S.A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo s/ recurso de queja por denegación de recurso de inconstitucionalidad, surge dice el Sentenciante, que de lo expuesto, solo cabe concluir que las actividades comerciales que el amparista ejerza en el territorio de la Ciudad y que no se vinculan a una finalidad portuaria, cualquiera sea la naturaleza del dominio y titularidad de ellas, están sujetas al poder de policía y tributario de la Ciudad. Lo dicho significa que el accionante debe cumplir con el conjunto de reglas constitucionales, legales y reglamentarias de la Ciudad que se refieran a la actividad comercial que realiza, sin perjuicio de la observancia de la normativa que además le corresponda ante la Administración General de Puertos.

Resulta evidente que si la Ciudad tiene a su cargo una potestad, ella debe ejercerla. No puede admitirse, por incongruente, lo resuelto por la Cámara de Apelaciones en lo Contravencional, en cuanto reconoce, por un lado, la legitimidad del poder de policía local pero, por el otro, veda su ejercicio. Ver más en <http://fernandomartinperez.blogspot.com.ar/2005/06/fallo-centro-costa-salguero.html> (último acceso: 22/02/2015).

desarrollan actividades de juegos de azar autorizadas por Lotería Nacional. Por una medida cautelar anterior, durante 12 años, permitió que el Casino funcionara bajo jurisdicción federal³²³. El más Alto Tribunal decidió conforme a la doctrina de la no interferencia en materia del ejercicio del poder de policía sobre establecimientos de utilidad nacional. Luego de los fallos, que en rigor, solo resolvieron cuál Juez era competente para intervenir (sin pronunciarse sobre las cuestiones sustanciales debatidas), no se logró avanzar en el ejercicio de las potestades del Gobierno porteño.

Como criterio de distinción general, siguiendo el postulado de la “no interferencia”, en todos aquellos aspectos vinculados a la seguridad, salubridad, higiene, urbanismo, edificación, etc., de los negocios instalados en el ámbito portuario, habría que aplicar las leyes locales; por cuya observancia tienen que velar los cuerpos de inspección de la Ciudad. En cambio corresponde al Estado nacional la regulación y control de las actividades puramente portuarias.

El nuevo Código Civil y Comercial para toda la República Argentina

El primero de agosto de 2015 comenzó la vigencia del Código Civil y Comercial para toda la República Argentina, este cuerpo legal, más allá de

³²³ Ver <http://revista.cpacf.org.ar/Revista004/Jurisprudencia%20Rev%2004/Buquecasino.pdf> (último acceso: 22/02/2015).

actualizar la regulación de las relaciones privadas en el país, aumenta las dificultades para lograr una unificación de criterio para regular las aguas interjurisdiccionales en la Cuenca Salí-Dulce, esto obedece a lo reglado en los artículos 239, 240 y 241 del mencionado Código.

Es así que encontramos en el nuevo Art 239³²⁴ del Código Civil y Comercial de la República, referente a las *aguas de los particulares*, donde Ricardo LORENZETTI³²⁵ señala que el Código “unifica los supuestos de aguas de los particulares trayendo claridad metódica y conceptual. Eliminando los problemas contenidos en la versión anterior referente a este tema”.

El Art 240³²⁶ del Código Civil y Comercial fija los límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes, en este caso, LORENZETTI³²⁷ destaca

³²⁴ 1 El art 239 del Código dispone en “Aguas de los particulares. Las aguas que surgen en los terrenos de los particulares pertenecen a sus dueños, quienes pueden usar libremente de ellas, siempre que no formen cauce natural. Las aguas de los particulares quedan sujetas al control y a las restricciones que en interés público establezca la autoridad de aplicación. Nadie puede usar de aguas privadas en perjuicio de terceros ni en mayor medida de su derecho. Pertenecen al dominio público si constituyen cursos de agua por cauces naturales. Los particulares no deben alterar esos cursos de agua. El uso por cualquier título de aguas públicas, u obras construidas para utilidad o comodidad común, no les hace perder el carácter de bienes públicos del Estado, inalienables e imprescriptibles. El hecho de correr los cursos de agua por los terrenos inferiores no da a los dueños de éstos derecho alguno”.

³²⁵ 2 LORENZETTI, Ricardo (dir) (2015) *Código Civil y Comercial de la Nación Comentado*, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, pag.787.

³²⁶ 3 Artículo 240 del Código Civil. -Límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes. El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las Secciones 1ª y 2ª debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el

que “el código sólo hace referencia expresa a las dos primeras categorías, estableciendo la función social de los derechos individuales que exige que los mismos sean ejercidos en forma compatible con los derechos de incidencia colectiva, conforme a la normativa administrativa nacional y local de interés público y siempre que no afecten al medio ambiente entendido en sentido amplio”.

El Art 241 del Código Civil y Comercial, plasma los presupuestos mínimos establecidos en la Ley del ambiente N° 25.675, que desarrollamos en esta tesis, y se retiene la visión que se posee sobre el ambiente, dispuesta por los artículos 41 y 75 inc. 17 de la Constitución Nacional.

Para LORENZETTI, “Estos artículos (240 y 241) son la columna vertebral del sistema común de Derecho ambiental dispuesto por el Código Civil y Comercial”, siendo importante interpretar estos artículos con el 14³²⁸ del cuerpo legal en análisis, sobre todo cuando en la última parte del artículo reza “La ley no ampara

funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial.

³²⁷ 4 LORENZETTI, Ricardo (dir) (2015) *Código Civil y Comercial de la Nación Comentado*, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, pag.800.

³²⁸ **Artículo 14.**-Derechos individuales y de incidencia colectiva. En este Código se reconocen: a) derechos individuales; b) derechos de incidencia colectiva. La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general.

el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general”.

Ahora bien, el art 241, fortalece las desinteligencias que existen entre todas las provincias que integran la Cuenca Salí-Dulce, al establecer “Cualquiera sea la jurisdicción en que se ejerzan los derechos, debe respetarse la normativa sobre presupuestos mínimos que resulte aplicable”, ahora bien las normas de presupuestos mínimos, según el art 6 de la ley N° 25.675, son las que “concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”, esto es así, porque si observamos la norma nacional que se aplica en la Cuenca Salí-Dulce de manera unívoca no es una ley de presupuestos mínimos, es la Ley de Residuos Peligrosos, trayendo el código civil una causa más para el dictado de una ley nacional para la Cuenca Salí-Dulce y a la vez deja más a criterio exclusivo de los jueces el análisis de las cuestiones, según sus sanas críticas que es lo aplicable o no, según los presupuestos mínimos que no rigen en la cuenca por falta de reglamentación de las mismas.

II.3. TRATADOS INTERNACIONALES APROBADOS POR LEYES NACIONALES QUE REGULAN EL MEDIO AMBIENTE

En la República Argentina se han sancionado leyes³²⁹ a los efectos de aplicación de convenciones y tratados internacionales, entre ellas, podemos citar como ejemplos a:

La ley 24.216 de 19 de mayo de 1993, aprueba el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente Convención sobre Humedales de Importancia Internacional.

La ley 24.216 del 7 de setiembre de 1994, que aprueba un Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado y abierto a la firma en Río de Janeiro el 5 de Junio de 1992.

³²⁹ La ley 21.836 de 6 de julio de 1978, aprueba la Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.

La ley 23.724 de 13 de setiembre de 1989, aprueba el Convenio de Viena para protección de la Capa de Ozono.

La ley 23.919 del 21 de marzo de 1991, aprueba una Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, firmada en Ramsar.

La ley 23.922 de 21 de marzo de 1991, aprueba la Convención de Basilea Convenio sobre la Diversidad Biológica.

La ley 25.389 de 20 de noviembre de 2000, aprueba el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono.

La ley 24.701 de 25 de setiembre de 1996. Aprueba la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación

La ley 25.841 de 26 de noviembre de 2003. Aprueba el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR.

Luego de la descripción de las leyes que aprobaron las convenciones, los tratados, y acuerdos internacionales, a los efectos de apreciar la vigencia de los mismos en el territorio de la República Argentina, en cuanto a su operatividad, hemos separado para su análisis, la ley 24.295 que aprueba La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto aprobado por ley 25.438

Las herramientas internacionales para la solución del cambio climático son las ya mencionadas. Estos tratados son las acciones, que ha tomado las Naciones Unidas ante las pruebas convincentes, recopiladas y confirmadas una y otra vez por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), que se está produciendo un cambio climático y que su causa fundamental está en las actividad humana³³⁰, La convención fue acordada el 9 de Mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de Marzo de 1994. El Protocolo de Kyoto (Japón) estableció metas obligatorias para los países industrializados en relación con las emisiones y creó mecanismos innovadores para ayudar a los países a cumplir esas metas. Entró en

³³⁰ Ver más en <http://www.un.org/es/climatechange/kyoto.shtml> (último acceso: 23/02/2015).

vigor el 18 de noviembre de 2004. En ese año se firmó, unos meses atrás, durante la “Primera Reunión de Ministros de Ambiente del Mercosur, Bolivia y Chile la “Declaración sobre Cambio Climático”, en la que se exhorta a los países del Anexo I a cumplir con sus compromisos”³³¹. Siguiendo a DRNAS de CLEMENT³³², decimos que “en el preámbulo de la Convención se señala la preocupación de las partes por las actividades humanas que han ido aumentando sustancialmente las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, lo que se estima implica un calentamiento adicional de la superficie y de la atmósfera de la Tierra y puede afectar adversamente a los ecosistemas naturales y a la humanidad”.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable es la máxima autoridad ambiental nacional y es autoridad de aplicación (Decreto Nº 2.213/02) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y del Protocolo de Kyoto (PK), por lo cual tiene la responsabilidad de promover y liderar el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de dichos acuerdos internacionales.

La Auditoría General de la Nación³³³, en sus acciones de control, informó al Congreso en el período 2007-2010, lo siguiente: *a) falta de planificación de las*

³³¹ ALICIARDI B. (2011), p. 159.

³³² DRNAS DE CLEMENT Z. (2011), pp. 18 y ss.

³³³ El art. 85 de la CN reza: “El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general

instancias ejecutivas de la SAYDS; b) debilidad de los procedimientos de gestión y registro de la información y documentación producida; c) falta de evidencia documental de la gestión de los recursos financieros; d) ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación en todos los niveles. Implementación de acciones de mitigación y adaptación.

La principal tarea pendiente es la elaboración de una Estrategia Nacional de Cambio Climático, encomendada al Comité Gubernamental de Cambio Climático. Es una necesidad apremiante para la acción coordinada, ya que permitirá unificar el criterio para integrar las acciones que están siendo implementadas de manera dispersa por diferentes organismos gubernamentales”³³⁴.

Sobre el Informe de Auditoría General de la Nación

Con respecto al informe realizado por la Auditoría General de la Nación, nos demuestra una vez más la falta de coordinación de la Nación con las regiones de los organismos creados por las provincias, como los comités de cuencas, ya que

de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El Presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

³³⁴ Ver más en http://www.agn.gov.ar/files/informes/f_22_12_05_04.pdf (último acceso: 22/02/2015).

la SAyDS y las provincias, y los organismos regionales poseen datos, profesionales, técnicos, información actualizada para llevar a cabo acciones conjuntas e integradas, pero nuestra realidad son las reuniones de especialistas de la Nación con autoridades provinciales, sin tener en cuenta la región como territorio destinatario de las decisiones a tomar, quedando todo como una mera expresión de anhelos. Hay una responsabilidad compartida entre Nación y las provincias por esta ineficacia en planificación y toma de medidas para mitigar el cambio climático negativo, habiendo en muchos casos fondos para tales acciones, de allí la intervención de la Auditoría General de la Nación.

II.4. LEYES NACIONALES DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS QUE REGULAN EL MEDIO AMBIENTE

II.4.1.: NORMATIVA GENERAL EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

LEY 25.675 - LEY GENERAL DEL AMBIENTE

La ley 25.675³³⁵, denominada Ley General del Ambiente, y siguiendo a CAFFERATA, compartimos su posición y balance cuando en 2012 se cumplían diez años de su vigencia expresó *“que creemos oportuno hacer un balance provisorio de esta ley para ello vamos a recordar que esta especie de Ley Orgánica responde a una estructura que es usual o normal del Derecho Ambiental*

³³⁵ Sancionada el 6 de noviembre de 2002 y promulgada el 27 de noviembre de 2002.

Latinoamericano y Caribeño, que presenta en común las siguientes características: 1ª la jerarquía constitucional del derecho ambiental; 2ª un sistema legal encabezado por una Ley Marco, que fija los grandes lineamientos de la política ambiental, tanto para los entes públicos, el gobierno, funcionarios públicos o Autoridades, como para los privados; estableciendo en las últimas versiones (entre las que se incluye la propia Ley 25.675) principios de derecho ambiental, regula instrumentos de gestión ambiental, avanza sobre las normas principales en materia de recursos naturales, daño ambiental, régimen básico de responsabilidad ambiental, civil, penal o administrativa, y un dispositivo que regula los procesos, las acciones jurisdiccionales”³³⁶.

Observamos que esta ley establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. La política ambiental³³⁷ argentina está sujeta al cumplimiento de los siguientes

³³⁶ CAFFERATA N. (2012).

³³⁷ Según LIÑAN NOGUERAS, en la Unión Europea “la política de medio ambiente obedece a tres etapas distintas. Una primera etapa que está marcada por las disposiciones establecidas en los tratados constitutivos de las comunidades europeas –como el tratado constitutivo de la comunidad económica europea y el tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, EURATOM–. Por lo tanto, el período va desde 1957 hasta la entrada en vigor del Acta Única de 1987. Una segunda etapa, que naturalmente es la más importante, es la que está establecida con motivo de la modificación de esos tratados por medio del Acta Única Europea de 1987. Y la tercera etapa se iniciará con la eventual entrada en vigor de Maastricht, el tratado de la Unión Europea (...)”. Ver más en LIÑAN NOGUERAS D. en RIMOLDI DE LADMANN E. (Coord.) (1995), p. 126.

principios³³⁸: de congruencia, de prevención, precautorio, de equidad intergeneracional, de progresividad, de responsabilidad, de subsidiariedad, de sustentabilidad, de solidaridad y de cooperación³³⁹.

La Ley General del Ambiente es una ley de presupuestos mínimos de protección especial, mixta, de orden público, que establece las bases o el marco de la legislación ambiental³⁴⁰, a todos los niveles. Es portadora además, como dijimos de los denominados Principios de Derecho Ambiental, según el art. 4 de la ley, ellos son:

1.Principio de congruencia

³³⁸ Con el maestro VALLS compartimos que “la denominación de principios implica que no son obligatorios, sino que constituyen normas de interpretación y aplicación condicionadas por todo el sistema jurídico, que deben seguirse con prudencia”. Ver más en VALLS M.F. (2012a), p. 16.

³³⁹ Inés CALCEGLIA sostiene que “la cooperación puede conducir a la integración, pero no es condición suficiente para alcanzarla. La decisión de compartir un espacio integrado con estados socios, supone una minuciosa evaluación de los costos y beneficios que tal asociación traerá consigo. En este sentido, a partir de la voluntad política expresada en la retórica, comienza todo un proceso de encadenamiento de decisiones que pondrán en juego la acción de grupos económicos (afectados y beneficiados), sectores sociales (afectados y beneficiados) y segmentos de la línea burocrática que eventualmente serán, también, encumbrados o sepultados a partir del proceso de integración”. Ver más en CALCEGLIA, I.M. (1995), p. 5 y ss.

³⁴⁰ En este aspecto, Adriana MANDELLI sostiene que “la legislación ambiental argentina se encuentra dispersa en numerosas leyes especiales cuyo objeto son determinados componentes del ambiente (leyes de agua, minería, forestal, de suelo, etc.) o factores que influyen (leyes de contaminación atmosférica, marina, hídrica, etc.), que solo contempla sanciones de carácter administrativo”. Ver más en MANDELLI A. (1986), p. 19.

La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga. Este principio, siguiendo a ESAIN³⁴¹, “no tiene base constitucional sino que ha sido reglado por la Ley General del Ambiente 25.675”. Había sido consagrado en el ámbito regional, en el artículo 1 del Tratado de Asunción del MERCOSUR³⁴², aprobado por ley 23.981. La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.

2. Principio precautorio

³⁴¹ ESAIN J.A. (2004b), p. 13.

³⁴² El art. 1 del Tratado de Asunción del MERCOSUR reza “Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará “Mercado Común del Sur” (MERCOSUR).

Este Mercado Común implica: La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;

El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;

La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes; El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”.

Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente. Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir. Para EMBID TELLO³⁴³, *“la precaución hunde sus raíces en la constatación científica de los límites de la propia ciencia. Así, es definible como un principio de transición desde una ética basada en una confianza ciega en los productos de la ciencia y en el progreso, hacia una ética reflexiva, consciente de los problemas originados por los avances técnicos, que aborda con detenimiento y cautela las cuestiones suscitadas en torno a los mismos”*, sin olvidar para EMBID TELLO³⁴⁴ la *“necesidad de decisiones efectivas que consigan prevenir la actualización de graves riesgos para el medio ambiente y la salud y seguridad humana”*.

El reto, pues, que se le plantea al Derecho Ambiental en España, en sus administraciones, es la toma de decisiones jurídicas, siguiendo a ESTEVE PARDO³⁴⁵ vemos que “la decisión jurídica en situaciones de incerteza cuyo origen está, predominantemente, en los avances científicos y tecnológicos, siendo en unos

³⁴³ EMBID TELLO A. (2009), p. 87.

³⁴⁴ EMBID TELLO A. (2009), p. 88.

³⁴⁵ ESTEVE PARDO J. (2004), pp. 202 y ss.

casos una incerteza que califica el autor de originaria, como así también se refiere a las nuevas tecnologías que nos sitúan ante posibles riesgos, que, por la propia novedad de esos productos e instalaciones, tienen un margen de incertidumbre; en otros casos podemos encararnos ante situaciones de incerteza sobrevenida: los avances del conocimiento científico detectan nuevos riesgos en tecnologías que hasta entonces se creían inocuas, o de las que se desconocían los riesgos que la ciencia posteriormente detecta”, en esta postura BAÑO LEÓN, citado por DÍAZ de TERÁN VELASCO³⁴⁶, señala que “*la tarea del jurista consiste en idear nuevos métodos y procedimientos que permitan una mejor coexistencia de la innovación y del riesgo*”, –agregando la autora– de la seguridad, la salud, el medio ambiente y del progreso económico y del bienestar material. Asumiendo esta tarea ineludible, la Unión Europea, que aprobó en 2001 la Directiva 2001/18/CE, de 12 de marzo, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente, que venía a sustituir a la anterior Directiva 90/220/CEE³⁴⁷.

Clarificando, ESAIN³⁴⁸ afirma que el principio precautorio se basa en la prevención ambiental, es quizá el aspecto más importante del derecho instituido en el art. 41 CN, de donde derivarán otros principios. Para ello habrá que actuar jurídicamente, procurando impedir, dentro de los límites racionales, todo aquello

³⁴⁶ DÍAZ de TERÁN VELAZCO M^a C. (2007), p. 3.

³⁴⁷ DÍAZ de TERÁN VELAZCO M^a C. (2007), p. 3.

³⁴⁸ ESAIN J.A. (2004a), p. 2.

que lleve en sí mismo peligro de generar un perjuicio ambiental³⁴⁹, debiéndose utilizar los medios más adecuados para frustrar la amenaza de daño de todo factor degradante, el que se proyectará sobre la idea de daño futuro. Silvia JAQUENOD DE ZSÖGÖN citada por ESAIN³⁵⁰ *“entiende... esto –precaución– se justifica, pues en materia ambiental son necesarias aquellas acciones que se anticipan para prevenir cualquier tipo de degradación del entorno, en lugar de limitarse a verificar e integrar a posteriori y reparar los daños ambientales”*, ya que la precaución y la prevención, tienen las mismas direcciones, siendo un mismo principio, ya que sin prevención no es posible hablar de precaución y sin éste no se puede prevenir, son siameses unidos por un mismo corazón, que dividirlos produciría la muerte o ineficacia de los mismos.

3. Principio de equidad intergeneracional

Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras. Siguiendo a TRIGO REPRESAS y LÓPEZ MESA, decimos que *“supone que debemos entregar a las generaciones venideras un mundo que desde la*

³⁴⁹ Sostenemos junto con VALLS que “los jueces recurren con frecuencia al principio precautorio. Cuando el perjuicio es efectivo o se advierte el riesgo de daño, las medidas inmediatas de prevención, cesación, mitigación o reparación deben tener lugar lo antes posible”. Ver más en VALLS M.F. (2012a), p. 19.

³⁵⁰ ESAIN J.A. (2004a), p. 2. La negrita me pertenece.

*estabilidad ambiental les brinde las mismas oportunidades de desarrollo que tuvimos nosotros. Este principio tiene relación directa con la base ética del orden ambiental, la solidaridad y su paradigma*³⁵¹.

4. Principio de progresividad

Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual³⁵², a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación, correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos. En este sentido ESAIN³⁵³ nos dice “que la progresividad implicará la obligación de adoptar soluciones graduales, y dejar de lado cortes drásticos en pro de la protección del entorno. Hemos visto que la protección del ambiente tiene como contrapartida la limitación de derechos individuales, y ella puede comportar una restricción de derechos individuales”. La progresividad evita soluciones extremas que comporten la anulación del derecho individual. Por el otro, como pauta de interpretación y operatividad de un derecho fundamental, la progresividad implica que el esfuerzo hecho por el Estado en cuanto a la protección del ambiente no

³⁵¹ TRIGO REPRESAS F.A. y LÓPEZ MESA M.J. (2004), p. 546.

³⁵² Mario VALLS opina que “la denominación que el artículo le da al principio (progresividad) parece querer implantar la buena práctica de progresar sin retrocesos, en pos de objetivos de protección del ambiente”. Ver más en VALLS M.F. (2012a), pp. 21 y ss.

³⁵³ ESAIN J.A. (2007), pp. 11 y ss.

puede disminuir, sino que debe ser cada vez mayor, sobre todo a la sazón de las reglas derivadas de los instrumentos internacionales de derechos humanos (art. 75, inc. 22, CN).

5. Principio de responsabilidad

El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental³⁵⁴ que correspondan. SABSAY y DI PAOLA expresan que “la reglamentación del daño ambiental por parte de la Ley General del Ambiente (LGA) ha sido un paso importante para el derecho ambiental argentino, la reforma constitucional de 1994 ya lo había incorporado en el art. 41 primer párrafo *in fine* “*el daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley*”, si bien hubo precedentes jurisprudenciales, esta norma obligó a virar a nuestro derecho hacia la visión ambiental en la responsabilidad ambiental, y un daño que demanda nuevas herramientas y perspectivas”³⁵⁵.

³⁵⁴ Coincidimos con VALLS en que “en verdad, lo que califica como principio es una norma jurídica obligatoria que modifica el código civil”. Ver más en VALLS M.F. (2012a), p. 25.

³⁵⁵ SABSAY D.A. y DI PAOLA M.E. (2003a), pp. 1 y ss.

6. Principio de subsidiariedad

El Estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública³⁵⁶, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales³⁵⁷. Compartimos con DÍAZ RICCI y DE LA VEGA MADUEÑO de DÍAZ RICCI³⁵⁸ que la “descentralización de competencias que expresa el federalismo es una manifestación del principio de subsidiariedad porque se expresa en el sentido de que la gestión de los asuntos públicos debe efectuarse en el nivel más próximo al ciudadano”. Exige que las responsabilidades se asignen a los particulares antes que al estado, al municipio antes que a la provincia, a la provincia antes que a la Nación. Tiene dos vertientes: una de prohibición que impide al orden superior intervenir o asumir competencias del inferior y otra de habilitación por la cual el nivel superior debe intervenir para auxiliar al inferior, cuando éste carece de capacidad institucional suficiente para alcanzar por sí mismo sus fines.

³⁵⁶ Para José Luis ABAD HERNANDO “la administración pública es una de las manifestaciones específicas del poder del estado”. Ver más en ABAD HERNANDO J.L. (1985), p. 29.

³⁵⁷ En este aspecto, VALLS sostiene que el principio de subsidiariedad “antes que un presupuesto mínimo de protección ambiental, es más bien una orden que el Congreso imparte al Estado nacional”. Ver más en VALLS M.F. (2012a), p. 28.

³⁵⁸ DÍAZ RICCI R. y DE LA VEGA MADUEÑO de DÍAZ RICCI A. (2009), p. 9.

7. Principio de sustentabilidad o desarrollo sostenible

El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras. La sustentabilidad requiere, entonces, llevar adelante cambios en la sociedad y la cultura –no solo ajustar el aparato tecnológico o cambiar ciertos patrones de producción y consumo–. La sustentabilidad está vinculada a la construcción de nuevas relaciones políticas y económicas internacionales y nacionales y a la transformación de las culturas acumulativas, en culturas basadas en el reconocimiento de la escasez y de la fragilidad ambiental. En consecuencia, el cuidado del ambiente es un tema que debe interesarnos y del que todos debemos ocuparnos. Nuestro comportamiento individual cotidiano, así como nuestras acciones de incidencia sobre otras personas o grupos, políticas, estructuras, y sistemas pueden, conjuntamente, lograr beneficios significativos para el ambiente. Este concepto no solo se centra en la protección del medio ambiente, sino en un equilibrio de los elementos económicos, sociales, culturales y medioambientales, con la finalidad de alcanzar un desarrollo sostenible³⁵⁹ de los cuatro factores a largo plazo. El fomento del desarrollo económico sin tener en cuenta otros criterios no tiene porqué ser beneficioso para lo económico. Es el

³⁵⁹ VALLS nos enseña que el principio de sustentabilidad “impone el deber de realizar el desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales mediante una gestión apropiada del ambiente, de manera que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras”. Ver más en VALLS M.F. (2012a), p. 21.

caso de la promoción de una actividad económica ignorando el resto, como sería el caso del monocultivo turístico.

8. Principio de solidaridad

La Nación y los estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos³⁶⁰.

El politólogo estadounidense Daniel BELL, citado por DIEZ MORENO, ha dicho que hoy día los estados nacionales son demasiado grandes para resolver los pequeños problemas, y demasiado pequeños para resolver los grandes³⁶¹. Siguiendo a Francisco E. CERRO³⁶² encontramos un antecedente importante con respecto a la solidaridad, en 1891 la Encíclica “Rerum Novarum” inaugura oficialmente el discurso social de la Iglesia, *Discurso* abierto que continúa. “Ello

³⁶⁰ En este aspecto, y siguiendo a VALLS “como no aclara ante quiénes se comparten, cabe interpretar que no sólo hace a las provincias responsables solidariamente de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos, sino también a la Nación. Al hacerla solidariamente responsable, le esta encomendando a la Nación una gestión administrativa protectora de elementos del dominio originario de las provincias”. Ver más en VALLS M.F. (2012a), pp. 28 y ss.

³⁶¹ Fernando DIEZ MORENO sostiene que “la Unión Europea encuentra en esta última afirmación el fundamento económico de su existencia. Resulta evidente, y por ello no necesita demostración, que no es lo mismo que cualquier país europeo se enfrente aisladamente en una negociación comercial con Estados Unidos o Japón, que el conjunto de los países, con una sola voz, acometa tales negociaciones. Ver más en DIEZ MORENO F. (1996), p. 27.

³⁶² CERRO F.E. (2000), p. 2.

fundamenta la necesidad de elaborar una propuesta social en que debe inspirar la construcción de la nueva sociedad. Ésta es, pues, la verdadera tarea de nuestra época. Es necesario encontrar una propuesta social, convincente y ampliamente compartida en sus principios fundamentales, en sus criterios de juicios y en las prioridades operativas esenciales, para resolver los problemas abiertos que se dejan en herencia a las generaciones del tercer milenio”.

Juan Pablo II, citado por CERRO³⁶³ señala: “A la crisis de civilización hay que responder con la civilización del amor, fundada sobre valores universales de paz, solidaridad, justicia y libertad, que encuentran en Cristo su plena realización”. La unidad del Estado se sustenta, como todo el orden jurídico, en la solidaridad. Este principio para DÍAZ RICCI y DE LA VEGA MADUEÑO³⁶⁴ articula los intereses generales y particulares equilibrando la unidad del Estado y la diversidad o pluralidad de los entes territoriales autónomos. Tiene una función armonizadora de las tensiones centrípetas y centrífugas propias de las relaciones federales o de descentralización territorial del poder político. No está previsto expresamente en la Constitución sino que surge de modo implícito del *pactum foederis*. Este matiz no modifica su función constitutiva y articuladora de las relaciones federales. Pero, el silencio en el texto constitucional lleva a que no se lo considere suficientemente en

³⁶³ CERRO F.E. (2000), p. 2.

³⁶⁴ DÍAZ RICCI R. y DE LA VEGA MADUEÑO de DÍAZ RICCI A. (2009), p. 8.

las relaciones intergubernamentales por efecto del dualismo federal sustentado al sistema de competencias propias y concurrentes.

9.Principio de cooperación

Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional. El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta³⁶⁵. Este principio obedece a lo preceptuado en los Principios 12 y 14 de la Declaración de Río: “Principio 12: Los Estados deben cooperar para el establecimiento de un sistema económico internacional abierto y favorable, propicio al crecimiento económico y desarrollo sostenible de todos los países, de modo que se posibilite un tratamiento más adecuado a los problemas de degradación ambiental. Las medidas de la política comercial para propósitos ambientales no deben constituirse en medidas para la imposición de discriminación arbitraria o injustificada, o en barreras disfrazadas de comercio internacional. Deben ser evitadas acciones unilaterales para el tratamiento de cuestiones ambientales fuera de la jurisdicción de un país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o globales,

³⁶⁵ En este aspecto, VALLS nos ilustra destacando que “una fórmula sencilla de llevar adelante este principio es el acuerdo previo, que luego las partes aprueban; una fórmula práctica tradicional es hacerla mediante la adhesión a una ley básica, como se ha hecho en materia de bosques (Ley 13.273, t.o. decr. 710/95), de consorcios de suelos (Ley 22.428) y para la Cuenca Matanza-Riachuelo (Ley 26.168)”. Ver más en VALLS M.F. (2012a), p. 31.

deben, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional. Principio 14: Los Estados deben cooperar de modo efectivo para desestimular o prevenir todo lo relacionado con la transferencia de otros estados de cualesquier actividad o sustancias que causen degradación ambiental grave o que sean perjudiciales para la salud humana”. La materialización de este principio depende básicamente del compromiso que asuman los países desarrollados al proporcionar los recursos financieros suficientes para que los subdesarrollados³⁶⁶ cumplan con la obligación de recoger y transmitir la información sobre el inventario nacional de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción de gases efecto invernadero.

10. Quien contamina paga

El desarrollo legal de esta premisa, encuentra su asiento como principio, a partir de la Declaración de Río, en su principio 16: “Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio del que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación³⁶⁷, teniendo debidamente

³⁶⁶ En este aspecto, Raúl HOTSCHEWER manifiesta que “el deterioro del medio ambiente, en consecuencia también de la creciente pobreza de los países subdesarrollados que basan su subsistencia en economías agrícolas, afectadas por graves degradaciones de sus bosques, pasturas, y tierras dedicadas al cultivo”. Ver más en HOTSCHEWER R.W. (1997), p. 38.

³⁶⁷ Federico LANNES destaca que “los tucumanos afectados no pueden creer que los responsables estatales desconozcan que no hay ningún tipo de control sobre la contaminación, ya que las empresas industriales siguen arrojando desechos contaminantes a los cursos de agua. El

en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”.

El principio “quien contamina paga” tiene su origen en el ámbito de la economía, del cual, han debido tomar los textos jurídicos, varios juristas.

CAFFERATA, con su claridad académica sintetizó hace tres años, cuando la ley ya llevaba una década de su vigencia, que “ha logrado permear dentro del sistema jurídico argentino, imprimiendo su singular impronta precautoria, de sustentabilidad, equidad inter generacional, y responsabilidad, en el Derecho de daños, o de instrumentos de gestión y política ambiental (entre los que se destaca no solamente, la evaluación de impacto ambiental, sino también los mecanismos de participación, información pública ambiental, ordenamiento ambiental, control y fiscalización).

En su permanente, dinamismo vital, cambiante y aplicación, se renueva periódicamente, de lo que da cuenta la reformulación del llamado principio de progresividad, en su versión actual, de no regresión.

Finalmente, semejante postura es la que asomó con caracteres nítidos de adopción en la Declaración de Buenos Aires, de las Segundas Jornadas

caso emblemático es la contaminación de la Cuenca Salí-Dulce, que ocasiona graves perjuicios a los seres vivos, a las plantas, y también viola las normas ambientales vigentes, resoluciones judiciales, y acuerdos que hacen a la protección del medio ambiente, afectando no sólo el territorio de Tucumán sino el de la vecina Santiago del Estero”. Ver más en LANNES F.A.M. en HERNÁNDEZ A.M. (Dir.) (2010), (?).

Preparatorias del Congreso Mundial sobre Justicia, Gobernanza y Derecho para la Sostenibilidad Ambiental³⁶⁸.

II.4.2.: GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS INDUSTRIALES Y DE ACTIVIDADES DE SERVICIOS

LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS INDUSTRIALES Y DE ACTIVIDADES DE SERVICIOS N° 25.612

La ley nacional N° 25.612³⁶⁹ que regula la Gestión Integral de Residuos de Origen Industrial y de Actividades de Servicio, que sean generados en todo el territorio nacional, y sean derivados de procesos industriales o de actividades de servicios.

Esta ley determina los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de los residuos domiciliarios³⁷⁰, sean éstos de origen residencial, urbano, comercial, asistencial, sanitario, industrial o institucional, con excepción de aquellos que se encuentren regulados por normas específicas. Siguiendo a Juan

³⁶⁸ CAFFERATA N. (2012).

³⁶⁹ Sancionada el 3 de julio de 2002 y promulgada parcialmente el 25 de julio de 2002.

³⁷⁰ Para VALLS “paralelamente creció la experiencia de la ley 24.051, que generó en algunas industrias el temor –azuzado por la cantidad de demandas fundadas en ella– de no poder adecuarse a sus exigencias, así como el interés de las provincias en que se homogeneizará el régimen de los residuos peligrosos mediante una ley de presupuestos mínimos”. Ver más en VALLS M.F. (2012a), p. 223.

F. ARMAGNAGUE³⁷¹, decimos que “las provincias y la ciudad de Buenos Aires, se encuentran autorizadas para legislar sobre los “presupuestos mínimos de protección”, que señala el art. 41 de la CN”. Esta ley se aplica hacia adelante (irretroactividad de la ley art. 3 del CC)³⁷². Esta ley invade atribuciones propias y exclusivas, otorgando facultades al Poder Ejecutivo Nacional³⁷³ la designación. No habría concurrencia entre Nación y provincias, ya que deben inhibirse por el principio de prevalencia³⁷⁴ de la autoridad nacional.

Fija los siguientes como objetivos de la ley:

- Lograr un adecuado y racional manejo de los residuos domiciliarios mediante su gestión integral, a fin de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población;

³⁷¹ ARMAGNAGUE J.F. (2011), p. 680.

³⁷² El art. 3° del CC señala que “a partir de su entrada en vigencia, las leyes se aplicarán aún a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes. No tienen efecto retroactivo, sean o no de orden público, salvo disposición en contrario. La retroactividad establecida por la ley en ningún caso podrá afectar derechos amparados por garantías constitucionales. A los contratos en curso de ejecución no son aplicables las nuevas leyes supletorias”.

³⁷³ El art. 56 de la ley 25612 expresa que: “*Será autoridad de aplicación de la presente ley el área con competencia ambiental que determine el Poder Ejecutivo*”.

³⁷⁴ Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, en el prólogo al libro de Antonio EMBID IRUJO *Ordenanza y reglamentos municipales en el derecho español*, señala que “desde Kelsen y sus importantes teorizaciones acerca de la pirámide normativa, soplaron vientos nuevos a la hora de enfrentarse con las fuentes del Derecho. El principio jerárquico de prevalencia de unas normas sobre otras no debería encontrar dificultades para asentarse. Allí donde haya contradicción debe ceder la norma inferior en jerarquía”. Ver más en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER L. (1996), p. 65.

- Promover la valorización de los residuos domiciliarios a través de la implementación de métodos y procesos adecuados;
- Minimizar los impactos negativos que estos residuos puedan producir sobre el ambiente;
- Lograr la minimización de los residuos con destino a disposición final.

La norma establece, asimismo, la coordinación interjurisdiccional a cargo del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA)³⁷⁵ y la Autoridad de Aplicación, actualmente a cargo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Mario VALLS destaca que esta ley “por un lado establece esa protección ambiental en todo el país y corresponde que las legislaturas locales la complementen con normas que puedan ser más estrictas, pero no menos”³⁷⁶.

³⁷⁵ En la XL asamblea ordinaria del COFEMA realizada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre los días 13 al 14 de diciembre de 2004, se analizó dentro de los temas de la reunión, según el Acta, la ley 25.612, referente a la gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios: El Dr. Terenzio, Coordinador de la Comisión Permanente de Tratamiento Legislativo del COFEMA, informó “que en las carpetas entregadas a los representantes hay un informe de las actividades desarrolladas por la Comisión, resaltando que si bien el trabajo realizado fue muy enriquecedor y productivo, para el COFEMA significó un desgaste importante estar tratando casi exclusivamente temas legales, entendiendo que a partir de la Asamblea de Ushuaia hubo un punto de inflexión. Ver más en http://www.cofema.gob.ar/archivos/web/COFEMA/File/acta_XL_CABA_041204.pdf (último acceso: 22/02/2015).

³⁷⁶ VALLS M.F. (2012a), pp. 224 y ss.

II.4.3.: GESTIÓN Y ELIMINACIÓN DE LOS BIFENILOS POLICLORADOS (PCB)

LEY 25.670 - LEY DE GESTIÓN Y ELIMINACIÓN DE LOS PCB

La ley 25.670³⁷⁷ que sistematiza la gestión y la eliminación de los bifenilos poloriclorados³⁷⁸ (PCB), en todo el territorio de la Nación³⁷⁹, en los términos del art. 41 de la Constitución Nacional, a la vez prohíbe la instalación de equipos que contengan PCB y la importación y el ingreso al territorio nacional de PCB o equipos que contengan PCB.

Destacamos con VALLS que la Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP) “firmada el 23 de mayo de 2001 por ciento veintisiete países (...) establece la prohibición de los COP más tóxicos. Establece la obligación de eliminar, con algunas excepciones, las sustancias conocidas “la docena sucia” y sienta las bases legales para añadir otras similares”³⁸⁰.

³⁷⁷ Sancionada el 23 de noviembre de 2002 y promulgada el 28 de noviembre de 2002.

³⁷⁸ El PCB es un compuesto químico formado por cloro, carbón e hidrógeno.

³⁷⁹ Según la SAyDS, la ley 25.670 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión y Eliminación de PCB define el nivel mínimo que debe contener una mezcla para considerarse contaminada por PCB. Esta cantidad es de 0,005% en peso, o sea 50 ppm (partes por millón). Asimismo se establecen en dicha norma metas para su eliminación total del territorio de la República Argentina antes de 2010. No obstante ello, por tratarse de una norma de presupuestos mínimos según la Constitución Nacional Argentina de 1994, normas complementarias provinciales pueden ser más estrictas que los definidos por la mencionada ley, estableciendo, por ejemplo, plazos más cercanos para su eliminación del territorio provincial. Ver más en <http://www.ambiente.gov.ar/?IdArticulo=353> (último acceso: 22/02/2015).

³⁸⁰ VALLS M.F. (2012a), p. 257.

Estos principios, analizados anteriormente, inspiran varios de los Principios Rectores de Política Hídrica en la Argentina e incluso, compartiendo el pensamiento de Luis A. CAVALLI³⁸¹, Representante del Ministerio del Interior de la Nación en el Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce desde su conformación en el año 2007, cuando analiza el art. 200 del Código Penal Argentino (CPA), expresa que “tanto las conductas de envenenar como la de adulterar se relacionan con tres objetos sobre los que recae la acción. Éstos son las aguas potables, las sustancias alimenticias, y las sustancias medicinales. No se refiere a las aguas puras, si éstas tienen destino industrial u otro, la acción queda consumada tan pronto como se haya creado una situación de peligro común. Por lo tanto, la consumación tiene lugar en el momento de envenenar o adulterar las aguas potables, los alimentos o las medicinas. No podemos considerar, dice Luis A. CAVALLI³⁸², pertenecientes a este grupo a las aguas destinadas al riego, o al consumo de animales.

Nos encontramos en la necesidad de conceptualizar los principios ambientales, ya que las aguas interjurisdiccionales de la Cuenca del Río Salí-Dulce, estuvieron y están en constante peligro de envenenamiento³⁸³,

³⁸¹ CAVALLI L.A. (2007), p. 65.

³⁸² CAVALLI L.A. (2007), p. 65.

³⁸³ Compartimos la posición de Adriana MANDELLI sobre los problemas interjurisdiccionales, que, “de conformidad al sistema legal argentino, puede emprenderse por dos vías: con la coordinación de los órganos de aplicación establecidos en cada jurisdicción o por un órgano

contaminación, siendo el uso de las mismas para riego, consumo de animales, la vida de la flora y fauna ictícola en las aguas, como además de uso consuntivo, turismo y generación de hidroelectricidad.

II.4.4.: GESTIÓN AMBIENTAL DE AGUAS

LEY N° 25.688 - LEY DE GESTIÓN AMBIENTAL DE AGUAS

La ley N° 25.688/2002³⁸⁴ que establece el “Régimen de Gestión Ambiental de Aguas”, consagra los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. Eduardo Pigretti, citado por GUARINO ARIAS³⁸⁵, señala que “La ley 25.688 se denomina “Régimen de gestión ambiental de aguas” y, para ese autor, de cuestiones ambientales no trata y sí en cambio se presenta como una ley de manejo político de las aguas, expresando que esta ley no debió llamarse de “gestión ambiental”, sino simplemente de cuencas hídricas y no duda en afirmar que la designación de la ley, tentará al Poder Ejecutivo a dictar reglamentaciones distorsivas. Para las cuencas interjurisdiccionales se crean los comités de cuencas hídricas.

interjurisdiccional y una reglamentación nacida de un tratado interprovincial”. Ver más en MANDELLI A. (1986), p. 18.

³⁸⁴ Sancionada el 28 de noviembre de 2002 y publicada en el Boletín Oficial del 3 de enero de 2003.

³⁸⁵ GUARINO ARIAS A. (2002), p. 4.

El art. 1 de la ley: “establece los presupuestos mínimos ambientales, para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional”.

Según Miguel MATHUS ESCORIHUELA, esta ley “no contiene presupuestos mínimos relativos al agua para su preservación, para que las provincias los complementen con legislación propia”³⁸⁶. Los presupuestos mínimos “tendrían que haber sido estándares sobre calidad, normas sobre EIA cuando se afecten recursos hídricos”³⁸⁷ y es reprochable como técnica legislativa, que sea el Poder Ejecutivo Nacional quien regule la aplicación de la normativa, “desnaturaliza el mandato constitucional o reglamenta *contra legem*”³⁸⁸.

En su art. 2° señala que se entenderá, por agua, destacando que será “aquella que forma parte del conjunto de los cursos y cuerpos de aguas naturales o artificiales, superficiales y subterráneas, así como a las contenidas en los acuíferos, ríos subterráneos y las atmosféricas”. Continúa MATHUS ESCORIHUELA³⁸⁹ y señala “que las distintas categorías de agua, las diversas formas en que se presenta en la naturaleza, su condición jurídica están legisladas en el Código Civil (arts. 2.340, 2.350, 2.637 y concordantes del CC)”.

³⁸⁶ MATHUS ESCORIHUELA M. en EMBID IRUJO A. y KÖLLING M. (2009), p. 192.

³⁸⁷ MATHUS ESCORIHUELA M. en EMBID IRUJO A. y KÖLLING M. (2009), p. 192.

³⁸⁸ MATHUS ESCORIHUELA M. en EMBID IRUJO A. y KÖLLING M. (2009), p. 192.

³⁸⁹ MATHUS ESCORIHUELA M. en EMBID IRUJO A. y KÖLLING M. (2009), p. 192.

Define en su art. 3 a las cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión del recurso, considerándolas indivisibles.

Esto podría considerarse incluido en los presupuestos mínimos del art. 41 CN. Aun así podría cuestionarse la unidad de cuenca, válida para la gestión del agua, como unidad válida para la gestión del medio ambiente. En todo caso se hace eco de la indivisibilidad de la cuenca principio, internacionalmente reconocido.

El cuestionado art. 4: dispone “Créanse, para las cuencas interjurisdiccionales, los comités de cuencas hídricas con la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas hídricas. La competencia geográfica de cada comité de cuenca hídrica podrá emplear categorías menores o mayores de la cuenca, agrupando o subdividiendo las mismas en unidades ambientalmente coherentes a efectos de una mejor distribución geográfica de los organismos y de sus responsabilidades respectivas”. Entendemos que se produce de nuevo una injerencia por parte de la norma en las competencias provinciales en la medida en la que la creación de los Comités de cuenca corresponde a la jurisdicción local.

Además, pese a la obligación de su creación la norma no hace alusión al procedimiento que debe seguirse ni a los elementos de organización, por ello puede entenderse, que la “creación de comités de cuencas” es un precepto vacío.

Víctor Hipólito Martínez, citado por Aldo GUARINO ARIAS, nos ilustra sobre un valioso antecedente, que es el “Comité Hídrico de la cuenca Argentina del Plata, integrado por primera vez por representantes de la cuenca, entre ellos los representantes de las provincias de Formosa, Jujuy y Salta reconociéndose la participación de las tres provincias implicadas en decisiones políticas concernientes al uso de las aguas del Pilcomayo y a las defensas contra las inundaciones. El autor citado reclamaba urgentemente la definición de sus funciones y responsabilidades, la de su sede, la de su financiación al programa de trabajo y quienes lo ejecutarían para no quedar en simples expresiones declaratorias”³⁹⁰.

La ley en el art. 5: hace una interpretación de lo que se debe entender por “utilización de las aguas a los efectos de esta ley: a) La toma y desviación de aguas superficiales; b) El estancamiento, la profundización y la desviación de aguas subterráneas, mediante instalaciones destinadas a tales acciones o que se presten para ellas; i) Las acciones aptas para provocar permanentemente o en una medida significativa, alteraciones de las propiedades físicas, químicas o biológicas del agua”.

En el artículo siguiente (art. 6), se introduce en lo concerniente a la autoridad de aplicación e incluso detalla que “para utilizar las aguas objeto de esta ley, se deberá contar con el permiso de la autoridad competente. En el caso de las

³⁹⁰ GUARINO ARIAS A., p. 6.

cuencas interjurisdiccionales, cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo, será vinculante la aprobación de dicha utilización por el Comité de cuenca correspondiente, el que estará facultado para este acto por las distintas jurisdicciones que lo componen”.

Esta ley señala, las obligaciones que tendrá la autoridad de aplicación, en el art. 7, donde deberá:” a) Determinar los límites máximos de contaminación aceptables para las aguas de acuerdo a los distintos usos; b) Definir las directrices para la recarga y protección de los acuíferos; c) Fijar los parámetros y estándares ambientales de calidad de las aguas; d) Elaborar y actualizar el Plan Nacional para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas, que deberá, como sus actualizaciones ser aprobado por ley del Congreso de la Nación. Dicho plan contendrá como mínimo las medidas necesarias para la coordinación de las acciones de las diferentes cuencas hídricas” luego en el próximo artículo 8 nos habla de podrá que la autoridad Nacional, “podrá, a pedido de la autoridad jurisdiccional competente, declarar zona crítica de protección especial a determinadas cuencas, acuíferas, áreas o masas de agua por sus características naturales o de interés ambiental”.

Tanto el art. 7 como el art. 8 hacen alusión a la “autoridad nacional”, sin embargo, nada aclara sobre quien es esta autoridad.

Nos detendremos en el análisis de esta ley cuando veamos los aspectos constitucionales de sus artículos y las acciones judiciales planteadas a la misma.

Que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable tiene asignadas las facultades otorgadas a la ex Empresa Obras Sanitarias de la Nación en cuanto al ejercicio del poder de policía en materia de control de la contaminación hídrica y de los vertidos en su jurisdicción, de acuerdo con lo establecido en el Decreto N° 674/89 y su modificatorio N° 776/92.

Que el artículo 2° del Decreto N° 674/89 establece que están alcanzados por el mencionado decreto “los establecimientos industriales y/o especiales, que produzcan en forma continua o discontinua vertidos residuales o barros originados por la depuración de aquellos a conductos cloacales, pluviales o a un curso de agua, de modo que directa o indirectamente puedan contaminar las fuentes de agua, dañar las instalaciones de la Empresa Obras Sanitarias de la Nación o afectar la salud de la población”.

Que el artículo 19 del Decreto N° 674/89, sustituido por artículo 8 del Decreto N° 776/92 establece que ningún establecimiento podrá iniciar actividades o ampliar las instalaciones existentes ni en forma precaria, cuando importe producir vertidos, sin contar con la autorización condicional de volcamiento y la presentación de la documentación técnica que exija la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable, sin perjuicio en su caso de adecuar la calidad de sus vertidos a los límites permisibles.

Que la Dirección Nacional de Control Ambiental, de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, área con competencia primaria en la materia, ha ponderado la necesidad de adecuar los requisitos que deben cumplir los sujetos alcanzados por la normativa precedentemente citada, a los fines de su registración ante la autoridad de aplicación.

Que en tal sentido, atento al tiempo transcurrido desde el dictado de la Resolución ex INAA N° 123/99 resulta necesario actualizar las normas para la confección y de presentación de la Documentación Técnica Obligatoria, exigida a los establecimientos industriales y/o especiales, definidos en los términos del artículo 4 del Decreto N° 674/89, a los fines de procurar una mejor metodología de trabajo y lograr una mayor eficacia en el procedimiento de control y prevención de la contaminación.

El art 1 del decreto 674/89, cuyo art 5 fue modificado, donde la autoridad de aplicación es la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, quien tiene el poder de control de la contaminación de las aguas y preservación de los recursos³⁹¹.

³⁹¹ Art 1 del decreto 674/89, cuyo art 5 fue modificado.

II.4.5.: RÉGIMEN DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL Y EN PODER DEL ESTADO

LEY N° 25.831 - RÉGIMEN DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AMBIENTAL Y EN PODER DEL ESTADO

La ley N° 25.831/2003³⁹² “Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental y en Poder del Estado”³⁹³ garantiza el derecho de acceso a la información ambiental³⁹⁴ que se encontrare en poder del Estado³⁹⁵, tanto en el

³⁹² Sancionada el 26 de noviembre de 2003 y promulgada de hecho el 6 de enero de 2004.

³⁹³ Según la SAYDS la interpretación y aplicación de la ley 25.831 está sujeta a lo dispuesto por la ley 25.675, que encomienda a la autoridad desarrollar un sistema nacional integrado de información, un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, un informe anual sobre la situación ambiental del país, entre otros. Por su parte, esa información ambiental cuyo acceso libre garantiza la ley 25.831 incluye toda la información ambiental de carácter público, ya sean datos simples como informes elaborados, diagnósticos, planes y programas. Ver más en <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=4825> (último acceso: 22/02/2015).

³⁹⁴ Sostenemos con FORTES ENGEL que es importante “al esclarecimiento de la naturaleza y funciones de la información pública como derecho del administrado y como escalón insustituible para el acceso a otras formas idóneas y actualizadas de participación, (...) con la pretensión última de probar que un reforzamiento material y formal de la misma puede servir de eficaz instrumento para romper los viejos moldes de una Administración que desconfía, y, a su vez, carece de la confianza de los administrados, a los que obligatoriamente ha de servir y por lo que ha de ser servida y apoyada, buscando, desde el principio, desde la génesis del acto una fórmula de colaboración que sirva de soporte, al menos moral, de la decisión definitiva”. Ver más en FORTES ENGEL J.M. (1977), p. 10.

³⁹⁵ El Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, conocido como **Convenio de Aarhus**, fue destacado por el entonces Secretario General de la ONU, Kofi ANNAN, quien declaró: “*Aunque de alcance regional, el significado del Convenio de Aarhus es global. Es con mucho la aplicación más impresionante del décimo principio de la Declaración de Río, que establece la necesidad de la participación ciudadana en los aspectos medioambientales y de que las autoridades públicas garanticen el acceso a la información medioambiental. Con ello representa la*

ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.

Sostenemos con VALLS que “la información ambiental que deben proveer las autoridades y los titulares de las empresas prestadoras de servicio público es también la ajena que tengan en su poder”³⁹⁶.

Ésta no es una norma de orden público, pero la enmarca la ley N° 25.675, que sí lo es.

II.4.6.: PRESUPUESTOS MÍNIMOS PARA LA GESTIÓN DE RESIDUOS DOMICILIARIOS

LEY N° 25.916 - LEY DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS PARA LA GESTIÓN DE RESIDUOS DOMICILIARIOS

La ley N° 25.916/2004³⁹⁷ que regula la gestión de residuos domiciliarios, según VALLS “fue tradicionalmente municipal, pero el crecimiento exponencial de

aventura más ambiciosa en el área de la democracia medioambiental tomada bajo el auspicio de las Naciones Unidas”.

³⁹⁶ VALLS M.F. (2012a), p. 281.

³⁹⁷ Sancionada el 4 de agosto de 2004 y promulgada parcialmente el 3 de septiembre de 2004.

su generación fue creando la necesidad de una gestión también regional, plurijurisdiccional y finalmente nacional”³⁹⁸. Según la SAyDS, refuerza el rol preponderante que tienen las autoridades competentes de las jurisdicciones locales en el manejo de los residuos domiciliarios. Esta ley, la última sancionada hasta la fecha en materia de presupuestos mínimos, en virtud de la materia que regula y de lo dispuesto en su art. 6º resulta fundamentalmente de aplicación y reglamentación local, sin perjuicio de las competencias que le corresponden a la autoridad federal en virtud de lo dispuesto en la misma norma.

Por un lado, se propone reglamentar por decreto del PEN las funciones que la ley le adjudica a la autoridad de aplicación nacional en los artículos 24 y 25. Se prevé poner a consideración de las áreas técnicas y sustantivas de la SAyDS la propuesta de reglamentación.

Asimismo, se proyectan pautas de contenido técnico y metodológico, aprobadas por resolución, destinadas a guiar a las jurisdicciones locales en la implementación de la gestión integral de residuos. A tal fin, pondrá a consideración de la Comisión de Residuos del COFEMA el documento borrador sobre pautas técnicas y metodológicas para la gestión integral de los residuos domiciliarios, elaborado por áreas técnicas y jurídicas de la SAyDS³⁹⁹.

³⁹⁸ VALLS M.F. (2012a), p. 289.

³⁹⁹ Por su parte, la autoridad de Aplicación Nacional (SAyDS), cumpliendo con las obligaciones que le caben, promueve y facilita el adecuado cumplimiento de esta ley en el ámbito local, a través

II.4.7.: PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LOS BOSQUES NATIVOS

LEY N° 26.331 - LEY DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LOS BOSQUES NATIVOS

La ley N° 26.331/2007⁴⁰⁰ de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos⁴⁰¹ se sancionó en diciembre de 2007. La misma establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sustentable de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad. La Autoridad Nacional de Aplicación (ANA) es la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) a través de la Dirección de Bosques (DB), mientras que las Autoridades Locales de Aplicación (ALA) son los organismos que las provincias determinen para actuar en el ámbito de cada jurisdicción.

de la instrumentación de Planes y Programas, la asistencia técnica y financiera y, en los casos que lo estime necesario o conveniente, podrá establecer a través de decretos reglamentarios o resoluciones, sistemas que ordenen, unifiquen y hagan operativos los criterios de gestión específicos. Ver más en <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=4824> (último acceso: 22/02/2015).

⁴⁰⁰ Sancionada el 28 de noviembre de 2007 y promulgada de hecho el 19 de diciembre de 2007.

⁴⁰¹ Mario VALLS nos enseña que “originariamente, los bosques argentinos fueron nativos y fiscales; las leyes de indios los declaraban comunes (ley V) y de libre aprovechamiento de los indios (ley XVI). (...) En el mismo sentido, la Primera Junta se dirigió al mismo Cabildo el 17 de noviembre de 1810, que formó particular empeño de fomentar el cultivo de los montes. (...) La enajenación de la tierra fiscal determinó que, en la actualidad, la mayoría de esos bosques sean privados y la tala excesiva determinó que disminuyesen peligrosamente”. Ver más en VALLS M.F. (2012a), pp. 308 y ss.

La ley, reglamentada mediante el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 91, en febrero de 2009, establece la necesidad de realizar un ordenamiento territorial de los bosques nativos mediante un proceso participativo, suspende la posibilidad de autorizar desmontes, hasta tanto se realice dicho ordenamiento territorial y crea el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos (PNPBN). Asimismo, establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos⁴⁰².

La ley N° 25.675 establece las directrices de la política ambiental, tanto para el Estado nacional como provincial y para los privados, y clasifica y define los principios del derecho ambiental y las acciones jurisdiccionales, donde las provincias y municipios deben adecuarse por ser de presupuestos mínimos.

⁴⁰² Ver más en http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/OrdTerrBN/file/4to%20congreso/Gestion%20Ley%2026331_trabajo%20completo.pdf (último acceso: 27/02/2015).

LEY 25.612: Esta ley fortalece la doctrina: cuando se habla de gestión integrada es la Nación la que debe legislar, ya que la gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios en virtud de esta ley **No** habría concurrencia entre Nación y provincias, ya que deben inhibirse por el principio de prevalencia de la autoridad nacional. La misma busca y tiene como objetivo esencial “lograr un adecuado y racional manejo de los residuos domiciliarios mediante su gestión integral, a fin de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población”

Los puntos neurálgicos que luego serían la base para una futura ley que regule la Cuenca Salí-Dulce están fijados en la ley N° 25.688.

LEY 25.831 - Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental y en Poder del Estado. *El ciudadano de la cuenca, al contar con esta ley, recurre a las oficinas públicas a los fines de contar con la información correcta para conocer la situación real del lugar, sus derechos y obligaciones.*

LEY 25.916 - Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión de Residuos Domiciliarios. *Esta ley ha beneficiado a los municipios de la Cuenca Salí-Dulce por los múltiples convenios que se han realizado, desde el fortalecimiento institucional con capacitación de personal, entrega de camiones de recolección, entre otras acciones.*

LEY 26.331 - Ley de Presupuestos mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. *El Estado nacional ha fomentado programas de forestación y protección de los bosques en las provincias que integran la cuenca, en virtud de esta ley, en busca de recuperar los bosques devastados.*

LEY 26.562 - Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema en Todo el Territorio Nacional. *El territorio tucumano es el que más se ve regulado por esta ley, ya que allí es común la quema de caña de azúcar en pie, produciendo múltiples accidentes en las rutas, cortes de energía por producir daños en los cables de alta tensión.*

II.4.8.: PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL PARA CONTROL DE ACTIVIDADES DE QUEMA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL

LEY 26.562 - LEY DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL PARA CONTROL DE ACTIVIDADES DE QUEMA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL

La ley 26.562⁴⁰³ de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema en todo el Territorio Nacional. El análisis de la Ley de

⁴⁰³ Sancionada el 18 de noviembre de 2009 y promulgada el 15 de diciembre de 2009.

Quemas⁴⁰⁴ deja al descubierto la necesidad de hacer un tratamiento jurídico integral y ordenado de las diversas cuestiones que el fuego conlleva y afecta. Observamos, en este aspecto, que la Ley de Quemas no integra sus conceptos a partir de los principios de la ecología del fuego, ni tampoco intenta ir más allá de la regulación del uso de fuego con fines de limpieza o clareo de terrenos para producción, constituyéndose en una solución parcial e imperfecta por no contar con, entre otras cosas, una autoridad nacional designada para el control de su aplicación.

La consideración de la legislación provincial específica, en materia de quemas, pone de manifiesto la diversidad de procedimientos para solicitar autorización de quema en las jurisdicciones locales. Ello exige armonización y coordinación, de este tipo de actividades, a nivel nacional, respetando las singularidades locales.

En tal sentido, destacamos el camino emprendido por la Administración⁴⁰⁵ de Parques Nacionales, a partir del dictado de la Resolución N° 210/2006 que reguló

⁴⁰⁴ Para poder comprender la causa, el origen y la importancia de esta ley, VALLS señala que “la quema de pastizales naturales para destinar la tierra a la producción agropecuaria y para la limpieza de residuos constituye una práctica que ha provocado frecuentes incendios en los campos y daño a la flora y fauna y a las personas”. Ver más en VALLS M.F. (2012a), p. 339.

⁴⁰⁵ Es importante señalar como lo hace CASSAGNE que “la administración pone en marcha mecanismo represivos y preventivos que tienden a sancionar tanto el incumplimiento del deber de los particulares de contribuir o colaborar con la administración”. Para GARRIDO FALLA, citado por este autor “la sanción constituye un medio represivo que se distingue de la coacción en que mientras la primera se pone en marcha porque la obligación no se ha cumplido la segunda se encamina al cumplimiento de lo ordenado en contra de la voluntad del obligado a ello”. Ver más en CASSAGNE J.C. (1992), p. 170.

minuciosamente las condiciones y requerimientos para ejecutar quemas, prescriptas en el ámbito de su jurisdicción, con fundamentos científicos y asegurando la necesaria participación de las autoridades locales y de la comunidad circundante al área protegida.

Por último, se sugiere que al reglamentar y complementar los procedimientos de quema se prevean medidas tendientes a mitigar los efectos del humo a través del conocimiento de los procesos meteorológicos y el comportamiento del fuego, a fin de evitar los efectos contaminantes del mismo en el aire y la salud de las personas.

II.4.9.: PRESUPUESTOS MÍNIMOS PARA LA PRESERVACIÓN DE LOS GLACIARES Y DEL AMBIENTE PERI GLACIAL

LEY 26.639 - LEY DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS PARA LA PRESERVACIÓN DE LOS GLACIARES Y DEL AMBIENTE PERI GLACIAL

La ley N° 26.639/2010⁴⁰⁶ de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Peri glacial⁴⁰⁷ tiene por objeto establecer los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares⁴⁰⁸ y del ambiente peri

⁴⁰⁶ Sancionada el 30 de septiembre de 2010 y promulgada de hecho el 20 de octubre de 2010.

⁴⁰⁷ Ver <http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=1300&IdSeccion=0> (último acceso: 27/02/2015).

⁴⁰⁸ Según VALLS, esta ley “incorpora todos los glaciares a la categoría de bienes públicos del Estado. Hasta su sanción sólo estaban en esa categoría del Código Civil los que tuvieran o

glacial, con el objeto de preservarlos, como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico, constituyendo a los glaciares como bienes de carácter público.

adquirieran la aptitud de satisfacer usos de interés general. Ahora lo están todos”. Ver más en VALLS M.F. (2012a), p. 347.

CAPÍTULO III

Derecho de la Integración

LA VACA, LA CABRITA, LA OVEJA Y EL LEÓN⁴⁰⁹

No te acompañes con quien pueda más que tú

La sociedad con el poderoso nunca es fiel: esta fabulilla confirma mi proposición. Una vaca y una cabra y una oveja paciente en la injuria fueron socios con el león en los bosques. Como estos hubiesen cogido un ciervo de gran cuerpo, las partes habiendo sido hechas, el león habló así: Yo tomo la primera, porque me llamo león; daréis a mí la segunda porque soy fuerte, luego la tercera seguirá a mí, porque valgo más; si alguno tocara la cuarta, lo pasará mal. Así la perversidad sola se llevó la presa toda.

FEDRO

III.1. DERECHO DE LA INTEGRACIÓN EN LA DOCTRINA

Algunos autores consideran, entre ellos CALCEGLIA que “la evidencia irrefutable de un mundo interconectado plantea, para los gobiernos, el desafío de buscar caminos políticos que reduzcan las incertidumbres dando respuesta a la cada vez más ampliada gama de demandas”⁴¹⁰. Es una realidad que hace más

⁴⁰⁹ FEDRO (1984), pp. 13 y ss.

⁴¹⁰ Inés CALCEGLIA destaca que “en este contexto, la misma realidad de la interdependencia demuestra la eficacia de utilizar la vía de la cooperación, como el camino más directo para

varias décadas atrás se ha comenzado a desarrollar un nuevo derecho en la comunidad internacional, como una disciplina distinta –al decir de EKMEKDJIAN– del derecho internacional y, “por tanto, no forma parte de él mismo, sino que tiene como objeto la creación de nuevas entidades, denominadas *supranacionales*”⁴¹¹.

Partiendo de esa premisa decimos, siguiendo a KELSEN citado por Julio BARBERIS y Eduardo PIGRETTI, que para poder comprender este nuevo derecho debemos entender que “el territorio del Estado es, pues, el ámbito de validez espacial del orden jurídico estatal”⁴¹². EKMEKDJIAN, denomina a este nuevo derecho como derecho de la integración o derecho comunitario, que tuvo en principio objetivos económicos que más tarde se fue extendiendo a otros de distinta materia⁴¹³.

Actualmente y siguiendo a Adriana DREYZIN DE KLOR, “la integración denota el proceso de formación de un sistema común, coherente entre una

armonizar intereses y lograr objetivos comunes. Y es en la adaptación recíproca de los socios donde radica la naturaleza política de este ejercicio”. Ver más en CALCEGLIA I. M. (1995), p. 1.

⁴¹¹ Este nuevo derecho es también según EKMEKDJIAN, “distinto del derecho interno de cada Estado. Surge, en primer lugar, de los tratados que dieron origen a estas entidades supranacionales y, en segundo término, de los órganos propios de éstas. Ver más en EKMEKDJIAN, M.A. (1992), p. 1.

⁴¹² Para estos autores “las normas que constituyen un orden jurídico estatal tienen un determinado ámbito de validez espacial, esto es, son válidas en el interior de un recinto que recibe el nombre de territorio del Estado. BARBERIS J.A. y PIGRETTI E.A. (1969), p. 15.

⁴¹³ EKMEKDJIAN, M.A. (1992), p. 1.

pluralidad de países, con cierto grado de interacción y cierto grado de interdependencia”⁴¹⁴.

En las relaciones interprovinciales en la Argentina, en especial en lo referente a los ríos interjurisdiccionales, CANO –citado por PÉREZ DE LOS COBOS– nos dice que “ante la ausencia de un marco constitucional que regule las relaciones entre las provincias, las mismas quedan sometidas en este punto a las normas de Derecho Internacional Público”⁴¹⁵.

De allí que se nos hace necesario realizar algunas consideraciones sobre los términos que son usualmente utilizados, indistintamente, en las relaciones interjurisdiccionales, habiendo la Argentina aprobado la Convención de Viena, por ley N° 19.865, del 03 de octubre de 1972, nos referiremos a algunos de ellos que conceptualmente son distintos:

III.1.1. Convenciones o convenios

Para Rafael OLIVEIRA DO PRADO, en “principio, para evitar confusiones, y dada la característica interdisciplinaria del tema de los recursos hídricos, por más que se lo trate aquí desde un prisma jurídico, se habrá de asentar la diferencia entre los términos convenio y convención. Ambos surgen del verbo convenir, del

⁴¹⁴ DREYZIN DE KLOR A. (1997), p. 23.

⁴¹⁵ PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, M.E. (2014), p. 290.

latín *convenire*, que significa “acudir varias personas al mismo lugar o reunirse en él”⁴¹⁶.

Sostenemos con GARCÍA⁴¹⁷, que las convenciones “constituyen la fuente genuina e indiscutible de las obligaciones convencionales internacionales”, esto es así, ya que la población que integra la Cuenca Salí-Dulce creó en los acuerdos por escrito y le dio un valor de ley, porque son los gobiernos quienes dictan y hacen cumplir la ley. De allí que los tratados fueron firmados en la región primero con algunas provincias y luego con las restantes.

Para Hebert ARBUET-VIGNALI “Los tratados pueden clasificarse en bilaterales o multilaterales; estos últimos en regionales o mundiales, y también en abiertos, cuando admiten la adhesión de cualquier nuevo miembro; cerrados, cuando no admiten la de ningún Estado aparte de los miembros originarios, o mixtos, si admiten adhesiones, pero las someten a ciertas condiciones o límites.

⁴¹⁶ Para Rafael OLIVEIRA DO PRADO se debe tener en cuenta que “de acuerdo con el diccionario de uso del español de María Moliner, convenio responde a un acuerdo o ajuste particularmente entre estados, y es más bien bilateral o regional, como es el caso del Convenio de Albufeira, de 1998, firmado entre Portugal y España; mientras que convención parece ser un término más global, de cuño multilateral, dado que se trata de “un acuerdo solemne, por ejemplo entre naciones” o la “reunión de los representantes de una organización”. Ver más en OLIVEIRA DO PRADO, R.C. (2013), p. 4.

⁴¹⁷ GARCÍA E.A. (1975), p. 398.

Entre las clasificaciones de mayor trascendencia debe señalarse la que denomina tratado ley a aquellos destinados a establecer reglas de carácter general y vigencia indefinida, que producen efectos a lo largo del tiempo, sin agotarse en una oportunidad única de aplicación, y la que llama tratado contrato a los que poseen las características opuestas a las mencionadas”⁴¹⁸. Para PONS RAFOLS “los tratados internacionales pueden clasificarse según criterios, siendo los más importantes el criterio del número de estados parte, el criterio del objeto del tratado internacional y el criterio de la naturaleza de las obligaciones que establezcan”⁴¹⁹.

En los tratados existen etapas que son la Negociación, la Firma, ratificación, Canje y Registro, destacando con GARCÍA, “que son las etapas de todo tratado, que en la actualidad se llevan a cabo con gran rapidez, por la facilidad en las comunicaciones, que permiten solicitar y recibir instrucciones de los gobiernos respectivos, para redactar el instrumento de modo que no ofrezca dificultades para su ratificación”.

⁴¹⁸ ARBUET-VIGNALI H. (2004), p. 627.

⁴¹⁹ El Catedrático de la Universidad de Barcelona cuando nos indica los criterios de clasificación de los tratados, los distingue: a) por la cantidad de partes pueden ser, bilaterales o multilaterales, b) por el objeto, pueden tener carácter social, político, militar, cultural, entre otros y c) por la naturaleza por ser tratados-contrato, donde se persigue establecer derechos y obligaciones o tratados-ley donde su busca fijar reglas comunes para los partes del tratado. Ver más PONS RÁFOLS X. en BONET PÉREZ J. y OLESTI RAYO A. (2010), p. 57 y ss.

NEGOCIACIÓN

Desde que se creó el Dique Frontal en Las Termas de Río Hondo (1967), se profundizó la necesidad de acordar entre las empresas y gobierno de Tucumán y Santiago del Estero la utilización de los ríos como vaciadero de residuos cloacales e industriales

Compartimos el concepto que tienen sobre la negociación LAVIÑA y BALDOMIR al decir que “es la vía natural de la vida diplomática”⁴²⁰.

El proceso de celebración de los tratados interprovinciales, según PINTO, “se inicia con las negociaciones que en el caso de los acuerdos sobre ríos compartidos exigen la participación necesaria de representantes de las provincias ribereñas, sin perjuicio de que las autoridades federales pueden presentar un papel de facilitación importante”⁴²¹.

En la actualidad nos encontramos con una opinión pública, entendida como un sentimiento dominante en la región, que el Acta de Acuerdo de 2007, firmada por

⁴²⁰ Estos autores admiten junto con Philippe CAHIER “que la diplomacia es la manera de conducir los asuntos exteriores de los sujetos del derecho internacional, utilizando los medios pacíficos y principalmente la negociación”. Ver más en LAVIÑA F. y BALDOMIR H. (1983), p. 201.

⁴²¹ PINTO M. (2009), p. 255.

todas las provincias que conforman la Cuenca Salí-Dulce, es una mera expresión de anhelos, pero en la realidad no es así, ya que se han cumplido con las exigencias mínimas de un acuerdo, señalando ARBUET-VIGNALI con “Los requisitos necesarios para la correcta formación de un tratado dependerán del objeto y fin del mismo y, en definitiva, de la voluntad de las partes. Normalmente el proceso de entrada en vigor de un tratado sigue una determinada secuencia lógica, que comprende diversas etapas: la determinación de la necesidad del acuerdo, la designación de negociadores, la negociación, la adopción del texto, su autenticación, la firma del mismo, el sometimiento del proyecto a los distintos trámites internos, la ratificación del compromiso o la adhesión a aquél que otros han establecido, el canje de las ratificaciones o el depósito de éstas o de la adhesión donde corresponda, el registro del acuerdo y su publicación internacional. Cada una de estas etapas sigue sus propias reglas y produce determinados efectos jurídicos”⁴²².

La constante tensión que existe entre las provincias de Tucumán y Santiago del Estero y a la vez Córdoba con esta última obedece a la falta constante de cumplimiento de los acuerdos firmados, compartiendo con NOVAK TALAVERA que “la estabilidad del ordenamiento mundial depende, en gran, medida del respeto de los estados hacia los acuerdos o tratados que firman entre sí. Sin

⁴²² ARBUET-VIGNALI H. (2004), p. 626.

embargo, estos acuerdos o tratados no son ajenos a las controversias referidas a su interpretación;⁴²³.

No debemos olvidar lo que Jiménez de Aréchaga destaca al decir que: “Las normas jurídicas relativas a la interpretación de los Tratados constituyen una de las sanciones de la Convención de Viena que fueron adoptadas por la conferencia sin voto disidente alguno y, por consiguiente, pueden ser considerados como declaratorios del Derecho en vigor. Los cuatro artículos dedicados a la interpretación de los tratados están basados en la jurisprudencia establecida por la Corte Internacional de Justicia y destilan la esencia de ciertos principios fundamentales que pueden considerarse como reglas de Derecho Internacional sobre el tema y no meramente directivas generales, aplicables a todos los tratados, cualquiera sea su naturaleza o contenido”⁴²⁴, no nos olvidemos que el jurista mendocino CANO en el capítulo anterior, señaló que el derecho internacional es residual, en lo que respecta a su regulación legal de los ríos interjurisdiccionales.

Para Benedetto CONFORTI, “la tendencia que hoy prevalece en la materia va en el sentido de abandonar el llamado método subjetivo, tomado en préstamo del

⁴²³ NOVAK TALAVERA F. (2013), p. 71.

⁴²⁴ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. (1980), p. 55.

régimen de los contratos del derecho interno y sobre la base de cual se haría necesaria, en todos los casos y a cualquier costo, buscar la voluntad efectiva de las partes en contraposición con la voluntad declarada”⁴²⁵.

Observamos que el contenido de los acuerdos firmados en la Cuenca Salí-Dulce deben ser actualizados y/o modificados en algunas partes, manifestando MARTÍN LÓPEZ, “como toda realidad social, requiere su puesta al día, su revisión, como tradicionalmente se le ha denominado”⁴²⁶. En este sentido ARBUET-VIGNALI opina que “En todos los casos el principio es que las enmiendas procederán de acuerdo a lo que dispongan las partes en el tratado originario y si nada se prevé solo se podrán introducir por el acuerdo entre todas las partes”⁴²⁷. En este aspecto ÁLVAREZ LONDOÑO, haciendo referencia a la Convención de Viena nos dice que el régimen de esa convención, “la enmienda se considera como el cambio en alguna o algunas de las disposiciones del tratado que afecta a todos los Estados partes”⁴²⁸.

⁴²⁵ Para Benedetto CONFORTI, “se considera que, por regla general, debe atribuirse al tratado el sentido que evidencia su texto, el que resulta de las relaciones de conexión lógica verificadas entre las diversas partes del texto, que se armoniza con el objeto y la función del acto tal como se deducen del texto. Ver más en CONFORTI B. (1995), p. 140 y ss.

⁴²⁶ MARTÍN LÓPEZ M.A. en SÁNCHEZ V.M. (Dir.) (2010), p. 77.

⁴²⁷ ARBUET-VIGNALI H. (2004), p. 639.

⁴²⁸ ÁLVAREZ LONDOÑO L.F. (2007), p. 169.

Otra situación que se nos plantea son la falta de acción por parte de los estados partes para hacer cumplir y cumplir ellos mismos los acuerdos que los rigen en la región, dando lugar a lo que BLÁZQUEZ PEINADO dice cuando se refiere al procedimiento en los tratados: “es la apreciación de la regularidad de los actos u omisiones de los Estados miembros respecto al Derecho Comunitario”⁴²⁹.

III.1.2.: LOS TRATADOS EN EL DERECHO ARGENTINO

Antes de adentrarnos en el derecho argentino, es valioso el aporte que hace el maestro español EMBID IRUJO cuando se refiere al Tratado del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), al señalar que el “MERCOSUR podría y debería convertirse en un excelente canal de discusión y negociación para las aguas transfronterizas”⁴³⁰.

⁴²⁹ En sentido María Dolores BLÁZQUEZ PEINADO destaca “que la finalidad última del procedimiento no es imponer una sanción al Estado incumplidor. (...) Es hacer que un Estado miembro retorne a una situación conforme en el derecho comunitario antes de las puesta en marcha del procedimiento contencioso propiamente dicho”. Ver más BLÁZQUEZ PEINADO M.D. (2000), p. 40.

⁴³⁰ En este tema continúa diciendo EMBID IRUJO que “hasta el momento las carencias institucionales y la falta de voluntad política, que contribuyen a una casi inmovilización del organismo internacional, no permiten que tal intento tenga éxito. En contraste de ello, la pertenencia de España a la Unión Europa impone la inserción de determinados conceptos, entre ellos el de cuenca hidrográfica, en todos los estados miembros y sirve además como marco en el que deberá resolverse cualquier controversia transformada por tanto en posible violación de normas de derecho comunitario de aguas”. Ver más EMBID IRUJO A. en EMBID IRUJO A., DE ALENCAR XAVIER Y.M. y SILVEIRA NETO O.S. (2008), p. 24.

En la Argentina, los tratados entre las provincias son ejes centrales para el desarrollo de las regiones y para las administraciones de las cuencas hidrográficas interprovinciales, ya que la Nación opina o impulsa qué tratados son posibles en el derecho interno, que, al decir de FRÍAS, “las provincias pasan un período de escasa respetabilidad, al punto que algún notable constitucionalista como Jorge VANOSSI no cree viable el Estado federal en la Argentina”⁴³¹. Lo que nos permite salir de las claras palabras del jurista cordobés FRÍAS con las de Eve RIMOLDI DE LADMAN cuando se refiere al ejercicio del poder constituyente derivado en 1994, año en que se reformó la Constitución de 1853, que “contempla novedades que son un aporte de las normas y estructuras que superan las fronteras territoriales del estado nacional”⁴³².

⁴³¹ Para FRÍAS fue duro aceptar la realidad Argentina, lo que lo llevó a decir “no soy pesimista, pero me temo que este ciclo no tenga las excelentes calidades que se pueden atribuir al ciclo que empezó Santiago del Estero en 1986, que siguió Córdoba en el 87 y así, hubo reformas oportunas y la dirigencia política se prestigió con procedimientos y actitudes justificadas. Pero ahora los tiempos han cambiado: el país está fragmentado, los partidos son ejemplo de ello; hay una concentración de poder intolerable en el Presidente y una nunca vista subordinación de las provincias a ese Poder. Se puede temer entonces que no se busquen consensos para instalar políticas de Estado, que se excedan de las reformas aconsejables, no demostrar que el país puede gobernarse sin sujeciones ni de los niveles de gobierno ni de la sociedad a su dirigencia política”. FRÍAS, P.J. (2006), p. 1.

⁴³² Para Eve RIMOLDI DE LADMAN debemos tener en cuenta los siguientes ejemplos entre otros:

“1- La jerarquía constitucional que se reconoce a los Tratados sobre Derechos Humanos y
2- La aceptación de normas regionales de integración, inclusive con preeminencia sobre las leyes nacionales, en la medida que sean el resultado de tratados que “deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad y que respeten el orden democrático y los derechos humanos (artículo 75 inciso 24)”. Ver más en RIMOLDI DE LADMAN E. (2007), p. 1.

Lo descripto no se debe analizar sin tomar en cuenta la realidad, que al decir de MONETA, cuando se refiere a los cambios que se van produciendo en el Estado-Nación, donde surgen ciudades regiones, como “espacios de vertebración e interacción de los fenómenos destacados en el sistema transnacional y el Estado céntrico”⁴³³.

Eduardo GARCÍA, cuando se refiere a los tratados argentinos, sostiene que “la Constitución nacional dispone:

- a) Art. 27: El gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución.
- b) Art. 86, inc. 14: El Presidente de la Nación concluye y firma tratados de paz, de comercio, de navegación, de alianza, de límites y de neutralidad, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las potencias extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules.
- c) Art. 67, inc. 19: Corresponde al Congreso: aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones y los concordatos con la Silla Apostólica; y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Nación.

⁴³³ MONETA C. (1992), p. 19.

d) Art. 31: Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras, son la ley suprema de la Nación, etc.”⁴³⁴.

En la reforma de 1994, el art 75 inc. 24, referido a las atribuciones del Congreso de la Nación, deja creadas dudas sobre la posibilidad de colisión entre los tratados y la Constitución, pero Raúl ZAFFARONI nos enseña que “las normas constitucionales solo pueden interpretarse en el futuro en el sentido compatible con el texto de la Convención, aunque parece tratarse de consecuencias que también hubiesen podido deducirse de una correcta y garantizadora exégesis de nuestros preceptos constitucionales”⁴³⁵.

III.2. CONSEJO HÍDRICO FEDERAL (COHIFE)

⁴³⁴ Para Eduardo GARCÍA, cuando se refiere a los tratados en la práctica, “la Constitución encomienda al presidente de la República el manejo de las relaciones exteriores, porque como jefe supremo del Estado, es su representante genuino ante las potencias extranjeras; por eso negocia, primero, los términos de los tratados, valiéndose de expertos que desempeñan la función de delegados suyos, y firma, luego, los instrumentos preparados por esos expertos; si no tiene reparos constitucionales o legales que hacerles, los remite al Congreso, para su consideración definitiva, el cual puede aprobarlos o desecharlos, pero sin introducirles modificación alguna, porque ésta es tarea de los negociadores que deben seguir las instrucciones del presidente de la Nación. Ver más en GARCIA E.A. (1975), pp. 399 y ss.

⁴³⁵ ZAFFARONI R. (1987), p. 61.

A principios de 2001, la Dirección Nacional de Políticas, Coordinación y Desarrollo Hídrico puso en marcha un programa denominado “Principios Rectores de Política Hídrica”, con el objetivo de facilitar y mejorar las relaciones entre las provincias y entre éstas y la Nación, en el ámbito de la gestión hídrica.

Para la elaboración y formulación de estos principios de política, debe partirse necesariamente de los condicionamientos que imponen las leyes físico-naturales, y los condicionamientos socioeconómicos y ambientales del medio.

A partir de la experiencia de varios países, se ha fijado una serie de directrices y principios rectores en este tema. En la Argentina han sido adoptados constitucional y legalmente los siguientes:

- Derecho a un ambiente sano y equilibrado y a gozar de una vida salubre y productiva en armonía con la naturaleza.
- Derecho constitucional al acceso a la información y a la participación en los procesos de adopción de decisiones,
- Compatibilidad entre los objetivos ambientales, económicos y sociales: promover el desarrollo sustentable con el propósito de satisfacer las necesidades humanas.
- Equidad en la aplicación normativa que respete una justa distribución de costos y beneficios entre los miembros de la sociedad.

- Precaución ante los peligros de daño ambiental. La falta de certeza científica no debe ser impedimento para la adopción de medidas que prevengan o mitiguen la degradación ambiental.
- Prevención para evitar los daños ambientales. Se deberán tomar los recaudos pertinentes a través de los estudios y controles que sean necesarios.
- Predicción de consecuencias que se presuma que puedan tener impactos ambientales de cierta envergadura. Son los estudios y evaluaciones de impacto ambiental.
- Internalización por parte del responsable de los efectos negativos sobre el ambiente, de asumir los costos ambientales que genere la actividad que realice.
- Efectividad en la aplicación y cumplimiento de las normas, tornando en consideración el contexto ambiental, la situación socioeconómica y la idiosincrasia regional.
- Subsidiariedad en los roles del Estado nacional frente al los estados provinciales y los municipios. Asimismo frente al actuar proactivo del sector privado.
- Coordinación entre los distintos niveles de la Administración Pública Nacional con competencia ambiental. También de los estados provinciales y

municipios en sus respectivas jurisdicciones, y la concertación con la sociedad civil.

- Ordenamiento y sistematización de la normativa ambiental nacional, regional, provincial y municipal.

Enseña César MAGNANI que debemos seguir las siguientes estrategias generales para implementar los objetivos de la política hídrica, entre ellas:

- Modernización institucional y legal del sector de recursos hídricos
- Formulación de la política hídrica provincial y regional
- Reingeniería y fortalecimiento institucional
- La revisión y actualización de la legislación existente
- Mecanismos de participación del sector privado
- Gestión integral de los recursos hídricos
- Planificación estratégica y participativa del recurso hídrico
- Manejo por cuencas, como unidad de planificación y gestión
- Manejo de caudales ambientales
- Aprovechamiento conjunto de aguas superficiales y subterráneas
- Sustentabilidad ambiental

- Incorporación de la dimensión ambiental en los proyectos públicos y privados
- Prevención y reversión de la contaminación de aguas superficiales y subterráneas
- Re-uso de aguas residuales
- Protección contra desastres naturales y/o producidos por el hombre
- Valoración económica y social del agua
- Cargas financieras y tributarlas (canon, tarifa, etc.) Subsidios explícitos y directos.
- Ahorro de agua y ajuste de dotaciones (Sistema de estímulos y penalidades, premio y castigo).
- Agua potable y saneamiento para toda la población.
- Cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento.
- Servicios para la población carenciada y áreas rurales.
- Participación comunitaria en la gestión de los servicios.
- Modernización del uso del agua en agricultura

- Mejoramiento de la eficiencia en la red de riego. Aumento de la eficiencia a nivel parcelario. Aumento de productividad y rentabilidad.
- Formación, capacitación, investigación y desarrollo
- Capacitación de recursos humanos
- Investigación y desarrollo sobre los recursos hídricos
- Sistemas de información sobre los recursos hídricos

Para cada una de las Estrategias y Objetivos identificados, se proponen las acciones que es necesario desarrollar para alcanzar la realización de la política hídrica en la provincia, conformando de esta manera el marco para la Acción.

El Consejo Hídrico Federal (COHIFE) tiene las siguientes atribuciones, sin perjuicio de otras que se establezcan o que por su esencia les fueren propias:

Establecer y coordinar la política hídrica federal dentro del marco del aprovechamiento integral de los Recursos Naturales.

Participar en todas las cuestiones que se susciten con motivo del uso y conservación de aguas interjurisdiccionales y actuar como instancia mediadora o arbitral a solicitud de las partes.

Fijar las prioridades para el desarrollo de los recursos hídricos del país de una manera integral, solidaria y coherente para su mejor conocimiento, uso, manejo,

preservación, conservación y protección. Controlar la materialización de las prioridades y objetivos establecidos.

Coordinar la gestión integral del recurso hídrico, el uso sostenible y el enfoque ecosistémico del mismo. Proponer criterios para el ordenamiento territorial y la zonificación y prevención de riesgos hídricos.

Actuar como consejo asesor y consultor del Poder Ejecutivo Nacional y de los gobiernos de las provincias que lo requieran, en todo lo concerniente al uso, aprovechamiento y conservación de los recursos hídricos, a los servicios públicos vinculados y a las prioridades en el estudio y ejecución de obras.

Promover un Régimen de Coparticipación Hídrica Federal. Fijar su distribución, recopilando y procesando la información pertinente; y, a tal fin: a) Auditar la información aplicable para la determinación de la coparticipación hídrica federal; b) Dictar el Reglamento aplicable para la determinación de los coeficientes de coparticipación hídrica federal.

Propugnar ante las autoridades nacionales y provinciales pertinentes la generación e implementación del Fondo Federal Permanente de Recursos Hídricos, proponiendo incluso otras fuentes adicionales al Régimen de Coparticipación Hídrica Federal y las normas necesarias para la percepción e incorporación de los aportes al Fondo y un régimen específico de contravenciones al mismo.

Auditar los recursos e inversiones anuales del Fondo Federal Permanente de Recursos Hídricos.

Gestionar el financiamiento nacional e internacional de proyectos hídricos.

Impulsar el marco legal para el cumplimiento de los objetivos en materia hídrica, propiciando la compatibilización de los distintos ordenamientos jurídicos provinciales que regulan el recurso hídrico, de manera tal de tener una legislación coherente y organizada a los efectos de una mayor eficiencia en la aplicación de las mismas, siguiendo los lineamientos que enuncia el marco de los Principios Rectores de Política Hídrica.

Impulsar el ordenamiento administrativo para la estrategia y gestión hídrica de los Estados miembros, promoviendo la autarquía, técnica, administrativa y operativa de los Organismos Hídricos

Propiciar la creación del Sistema Integrado de Información Hídrica: m) Adquirir toda clase de bienes por compra, donación, o cualquier otro título; enajenarlos y celebrar todo tipo de contrato, necesarios para el logro de los objetivos del COHIFE.

Realizar todas las acciones tendientes a impulsar, fomentar y coordinar los trabajos de investigación necesarios para lograr la implementación de la Política Hídrica.

Realizar todas las acciones tendientes a la formación y capacitación de especialistas en todas las profesiones vinculadas con la utilización de los recursos hídricos.

Propiciar planes, programas y proyectos educativos para la protección, conservación, preservación y uso eficiente de los recursos hídricos, tanto en el sistema educativo formal como en el no formal.

Propiciar el intercambio de experiencias entre los estados miembros.

Promocionar la participación de comunidades organizadas de usuarios en la gestión del agua.

Vincularse con organismos nacionales e internacionales que tengan funciones similares.

Promover la revisión y adecuación de diferentes estándares y criterios aplicables en recursos hídricos.

Coordinar la obra hídrica del país en cuyo financiamiento participa el Estado nacional.

Crear las comisiones especiales y Juntas Asesoras necesarias para el cumplimiento de sus fines y dictar los reglamentos a tal efecto.

Promover la participación de las Autoridades Hídricas de los estados miembros cada vez que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio

Internacional y Culto ejerza sus competencias en materia de tratados internacionales que puedan afectar los Recursos Hídricos de las provincias. Tal participación comprenderá el eventual proceso de ratificación legislativa del tratado.

Realizar cuantos más actos fueren menester para el mejor cumplimiento de sus objetivos⁴³⁶.

El COHIFE influyó en nuestra región, logrando acercar a las partes que se encontraban en desacuerdo como La Pampa con Mendoza (por el río Atuel), Tucumán con Santiago del Estero (por el río Salí- Dulce) y otros más.

En la Cuenca Salí-Dulce gravitaron de manera clave sus decisiones, donde fijó cómo se debía partir en el manejo de los recursos hídricos para todas la cuencas en la Argentina, donde la misma está incluida, aunque Santiago del Estero no sancionó una ley haciendo propios los mismos, las demás provincias de la región sí lo hicieron. Varias de las reuniones del COHIFE tuvo como eje central de tratamiento la problemática de la contaminación del Embalse de Río Hondo, constituyéndose en un espacio de discusión y de búsqueda de soluciones entre las provincias e incluso el pedido intervención a título de colaboración a la Nación para negociar y acordar acciones conjuntas, de allí que los principios rectores elaborados en el COHIFE incluyen aspectos técnicos, sociales, económicos,

⁴³⁶ Disponible en <http://www.monografias.com/trabajos95/tratados-internacionales-derecho/tratados-internacionales-derecho.shtml#registroda#ixzz3g6LO5mYN> (último acceso: 16/07/2015).

legales, institucionales y ambientales del agua, fundamentales para una planificación seria y realizable en la Cuenca Salí-Dulce.

III.2.1. Alternativas a las cuencas como Unidades Territoriales para la Gestión del Agua

Para Axel DOUROJEANNI “a pesar de lo sostenido en favor de la realización de actividades coordinadas de gestión del agua en el ámbito de cuencas, el territorio que abarca una cuenca no es obviamente el único ámbito dentro del cual se pueden dirigir y coordinar dichas actividades:

“Hidrológicamente, los límites naturales superficiales de una cuenca no necesariamente coinciden con los límites de las aguas subterráneas, obviamente no abarcan las superficies de los mares donde se genera una gran parte del ciclo hidrológico, no incluyen las franjas costeras donde el agua drenada por una cuenca ejerce influencia. Los límites de cuenca son además, en general, menos relevantes en zonas relativamente planas o de extrema aridez y estos límites deben ser expandidos si se interconectan hidráulicamente dos o más cuencas.

“Políticamente, los límites de cuencas crean situaciones complejas de administración para dirigir procesos de gestión porque deben relacionarse con los gobiernos de territorios con límites administrativos, tales como los de los municipios. Los límites de estados o provincias, departamentos o

municipios o comunidades indígenas se sobreponen a los límites naturales. Toda propuesta de gestión a nivel de cuenca debe ser capaz de crear sistemas de gestión del territorio de una cuenca compartido con la participación de las autoridades de gobierno de los espacios administrativos que conforman dichos territorios.

“Institucionalmente, las funciones de los organismos públicos y privados también son la causa de numerosas interferencias jurisdiccionales para la gestión coordinada del agua. Por ejemplo, hay conflictos creados por la intervención vertical de instituciones nacionales en asuntos locales y cruce de funciones e intervenciones de actores exógenos a la cuenca en las decisiones que afectan a sus habitantes. Los cruces de funciones institucionales pueden resultar más conflictivos, que las causadas por la superposición de gobiernos con límites político-administrativos y con límites naturales”⁴³⁷.

La consecuencia fue que en los últimos años, la comunidad hídrica argentina tomó conciencia del serio deterioro de la gestión de los recursos hídricos, lo que la motivó a corregir el rumbo actual del manejo de nuestras aguas, se coincidió en que el primer paso, en esa dirección, era la creación de bases jurídicas sólidas que respalden una gestión eficiente y sustentable de los recursos hídricos⁴³⁸.

⁴³⁷ DOUROJEANNI, JOURAVLEV y CHÁVEZ (2002), p. 11.

⁴³⁸ La Comisión Regional del Río Bermejo, entendía que las provincias auto-convocadas vinculadas a la materia hídrica debían establecer una visión uniforme sobre la gestión hídrica. Ver

Compartimos con VALLS que “la Constitución Nacional consagra la unidad en la diversidad, pero la carta magna no define la interrelación que surge entre las provincias bañadas por las mismas aguas, confió el constituyente en que las provincias se pondrían de acuerdo entre sí y con el gobierno nacional”⁴³⁹.

La estructura federal del Estado argentino se basa en la atribución de competencias del art. 121 de la Constitución Nacional, según la cual las provincias conservan todo el poder no delegado al Estado Nacional por la misma Constitución Nacional, en su art. 126. Existen también poderes concurrentes, cuyo ejercicio corresponde indistinta y simultáneamente a los órdenes nacional y provincial (arts. 125 y 75 inc. 18 de la Constitución Nacional).

Víctor POCHAT nos indica que “*la Conferencia de Dublin, preparatoria de la Río de Janeiro, es la reunión internacional sobre el agua que posiblemente ha tenido mayor influencia sobre la gestión de los recursos hídricos en las dos últimas décadas*”⁴⁴⁰. Luego de la enmienda constitucional de 1994, quedó establecido expresamente que corresponde a las provincias el dominio originario de sus

más en http://www.corebe.org.ar/NORMATIVA/principios_rectores_de_politica_hidrica.htm (último acceso: 09/03/2015).

⁴³⁹ VALLS M. en DARDIS N.V. (2013), p. 7.

⁴⁴⁰ POCHAT V. en DARDIS N.V. (2013), p. 7.

recursos naturales, entre ellos el agua. En consecuencia, todas las aguas públicas son de dominio provincial y las provincias ejercen la jurisdicción sobre ellas, con excepción de la navegación, el comercio internacional o interprovincial y las relaciones internacionales, campos en los que rige la jurisdicción nacional. La coordinación en el manejo de los ríos interprovinciales se debe reglar mediante tratados (art. 125 CN)⁴⁴¹.

Habiendo asesorado al Ministerio de Desarrollo Productivo de la Provincia de Tucumán y a la Secretaría del Agua de Santiago del Estero, el Consultor en Recursos Hídricos, César MAGNANI, señaló que “tanto la política ambiental como la hídrica intentan crear las condiciones esenciales para mantener el equilibrio dinámico entre los recursos naturales, económicos y culturales, a fin de que la población pueda satisfacer sus necesidades actuales de desarrollo, sin comprometer las aspiraciones de las generaciones futuras”⁴⁴².

MAGNANI afirma que para que esto sea posible, estas políticas deben concentrar las siguientes características:

⁴⁴¹ Ver más en <http://www.cohife.org.ar/Dfundacionales.html> (último acceso: 06/03/2015).

⁴⁴² MAGNANI C. (2008), p. 11.

Preventiva

En el pasado se actuaba sobre los efectos de la devastación ambiental. La reforestación, la recuperación de suelos, la restauración de los hábitats naturales, etc., constituían los programas normales. Estos no lograron revertir ni detener la situación, porque se actuaba sobre los efectos producidos por el deterioro ambiental y no sobre las causas. Hoy hemos aprendido que corresponde obrar sobre las causas, previniendo los efectos del quehacer antrópico.

Descentralizada

La centralización de las funciones, de los recursos humanos y financieros ha provocado el agotamiento de las administraciones, inhibiendo la producción de soluciones adecuadas a cada problema. Se impone que la administración en materia de recursos naturales y medio ambiente se defina a partir de su inmediatez con los factores sociales, económicos y culturales de los problemas ambientales.

Transectorial

La política en esta materia atraviesa horizontalmente a todos los órganos del Estado y de la sociedad. Cualquier decisión que se adopte al respecto afecta, de una forma u otra, el comportamiento de la globalidad de los sectores.

Multidisciplinaria

Si bien la formulación de la política es tarea propia de “políticos”, su preparación y elaboración debe ser tarea interdisciplinaria, con intervención no solo de juristas, sino de economistas, ingenieros, hidrólogos, administradores, planificadores, etc. Esto es así porque frente a problemas, que interesan a diversas ciencias, deben buscarse soluciones a través de la acción conjunta de diversos especialistas, que aporten de acuerdo con un idioma común alternativas técnicas viables y compatibles.

Consensuada y coordinada

La gestión de ambas es un proceso complejo que involucra prácticamente a todos los niveles de la Administración Pública y a todos los estratos de la sociedad. La realización de sus objetivos exige, por esa causa, una permanente concertación y negociación de intereses muchas veces diversos y hasta antagónicos.

Participativa

La formulación, ejecución y control de estas políticas, no puede ser prerrogativa de los particulares, ni del Estado y mucho menos de una repartición gubernamental, como se venía haciendo. Requiere de la necesaria participación de la sociedad civil con todos sus sectores y del conjunto del gobierno. Es esencialmente consensuada y participativa. Por eso es

importante que cada uno de los sectores involucrados y en definitiva, cada uno de nosotros, sepa cuál es la responsabilidad que le cabe en un marco de desarrollo sostenible.

III.2.2. Los Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina

Los Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina fueron suscriptos el 17 de setiembre de 2003 por representantes de las reparticiones hídricas de veintitrés provincias, y por el Director Nacional de Políticas, Coordinación y Desarrollo Hídrico de la SSRH. Todo ello con el convencimiento, según Laura DAGNINO, “de que de la sabiduría en el manejo de las aguas depende la vida y prosperidad de los pueblos⁴⁴³”.

La finalidad de los principios rectores, gestados mediante un trabajo conjunto entre la Nación y las provincias (que respetó las raíces históricas de cada jurisdicción y concilió los intereses locales, regionales y nacionales), es de dotar al país de una política pública explícita, que tenga el rango de política de estado, en el sentido de estar basada en un consenso que asegure su continuidad.

La Argentina tiene más del 75% de su territorio bajo condiciones de clima semiárido y árido, en la región NOA solo es posible la agricultura bajo riego.

⁴⁴³ DAGNINO L.G. (2014).

Del total de agua utilizada en el país, la mayor cantidad es empleada al sector agropecuario, el 70% en actividades agrícolas, el 8,8% en pecuarias, el 13,2% para el consumo poblacional y el 7%, para la industria⁴⁴⁴.

El Consejo Hídrico Federal creado en diciembre del 2002, fue el resultado de un acuerdo sobre la conveniencia y necesidad de que entre las provincias y la Nación exista una instancia federal, en la que los puntos de vista de las provincias sean expresados por quienes tienen en ellas la responsabilidad directa de la gestión hídrica.

El 27 de marzo de 2003 y en cumplimiento del Acta Acuerdo antes referida, se constituyó formalmente el Consejo, comprometiéndose a impulsar los procedimientos y acciones conjuntas que sean necesarios en sus respectivas jurisdicciones⁴⁴⁵, para lograr las ratificaciones de las autoridades pertinentes en cada jurisdicción. El Consejo Hídrico Federal (COHIFE) fue reconocido por Ley Nacional N° 26.438, sancionada el 3 diciembre de 2008 en la Cámara de

⁴⁴⁴ Este análisis fue realizado durante la Segunda Reunión realizada en San Miguel de Tucumán el 14 de Septiembre de 2006, dentro del Taller Regional que evaluaba la situación de los recursos hídricos para uso agropecuario en la República Argentina, organizado por el COHIFE, el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales y la Dirección de Recursos Hídricos de Tucumán.

⁴⁴⁵ El Consejo Hídrico Federal (COHIFE) está conformado por el Estado nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y todas las provincias de la República Argentina, las cuales se dividen en seis grupos. El Comité Ejecutivo de este organismo está integrado por una Secretaría General ejercida a cargo del representante de la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación y un representante de cada uno de los grupos; de estos seis integrantes surge la Presidencia. Ver más en <http://www.icaa.gov.ar/?p=461> (último acceso: 10/03/2015).

Diputados de la Nación⁴⁴⁶; la Cámara de Diputados fue la que sancionó el proyecto de creación del COHIFE⁴⁴⁷.

PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA HÍDRICA

Para la Auditoría General de la Nación “los Principios Rectores de Política Hídrica (PRPH) elaborados por el COHIFE brindan lineamientos para guiar la gestión de los recursos hídricos a nivel federal. Estos principios, organizados en torno a ocho dimensiones, incluyen aspectos técnicos, sociales, económicos, legales, institucionales y ambientales del agua en una gestión moderna de los recursos hídricos.

“Los PRPH han sido incorporados en las legislaciones provinciales de 21 provincias y, a nivel nacional, han sido avalados por el Consejo Federal de Medio Ambiente (Res. COFEMA 273/13)”⁴⁴⁸.

⁴⁴⁶ Disponible en <http://www.icaa.gov.ar/?p=461> (último acceso: 10/03/2015).

⁴⁴⁷ En el Orden del día 796 de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación de fecha 26/08/2008, se trató, lo manifestado por la Comisión de Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios que consideró el proyecto de ley en revisión, por el que se ratifica el acta constitutiva y reglamentación del Consejo Hídrico Federal –COHIFE–, suscrita en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 27 de marzo de 2003; donde se, aconsejó su sanción. Ver más en <http://www4.hcdn.gov.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-126/126-796.pdf> (último acceso: 10/03/2015).

⁴⁴⁸ Para la Auditoría General de la Nación “el objetivo del PNFRH es promover la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH), a través de un proceso participativo que facilite la

En la siguiente tabla se enumeran los **Principios Rectores**:

Eje temático	Principios rectores de la Política Hídrica
El agua y su ciclo	<p>El agua es un recurso renovable, escaso y vulnerable</p> <p>El agua tiene un único origen</p>
El agua y el ambiente	<p>Incorporación de la dimensión ambiental</p> <p>Articulación de la gestión hídrica con la gestión ambiental</p> <p>Articulación de la gestión hídrica con la gestión territorial</p> <p>Calidad de las aguas</p> <p>Acciones contra la contaminación</p> <p>Agua potable y saneamiento como derecho humano básico</p> <p>Control de externalidades hídricas</p> <p>Impactos por exceso o escasez de agua</p> <p>Conservación y re-uso del agua</p>
El agua y la sociedad	<p>Ética y gobernabilidad del agua</p> <p>Uso equitativo del agua</p> <p>Responsabilidades indelegables del Estado</p> <p>El agua como factor de riesgo</p>

coordinación y cooperación entre todos los organismos con incumbencias sobre la gestión hídrica. El desarrollo del Plan se basó en tres criterios principales”. Disponible en http://www.agn.gov.ar/files/informes/2015_070info_0.pdf (último acceso: 23/07/2015).

El agua y la gestión	Gestión descentralizada y participativa Gestión integrada del recurso hídrico Usos múltiples del agua y prioridades Unidad de planificación y gestión Planificación hídrica Acciones Estructurales y medidas no-estructurales Aguas interjurisdiccionales Prevención de conflictos
El agua y las instituciones	Autoridad única del agua Organizaciones de cuenca Organizaciones de usuarios El Estado Nacional y la gestión integrada de los recursos hídricos Gestión de recursos hídricos compartidos con otros países Foros internacionales del agua Consejo Hídrico Federal
El agua y la ley	El agua como bien de dominio público Asignación de derechos de uso del agua Reserva y veda de agua por parte del Estado Derecho a la información

El agua y la economía	El agua como motor del desarrollo sustentable El valor económico del agua Pago por el uso de agua Pago por vertido de efluentes, penalidad por contaminar y remediación Subsidios del Estado Cobro y reinversión en el sector hídrico Financiamiento de infraestructura hídrica Financiamiento no-estructurales
La gestión y sus herramientas	Desarrollo de la cultura del agua Actualización legal y administrativa Monitoreo sistemático Sistema integrado de información hídrica Optimización de sistemas hídricos Formación de capacidades

Fuente: http://www.agn.gov.ar/files/informes/2015_070info_0.pdf

“La priorización de los problemas en un marco participativo, como paso previo a la priorización de las acciones, a fin de facilitar la colaboración entre organismos de diferentes sectores o jurisdicciones. Los problemas de gestión hídrica a priorizar son los que afectan directamente a la población: la deficiente provisión de agua potable, de agua para usos productivos y de saneamiento urbano y rural; las inundaciones y las sequías; las amenazas a la sustentabilidad de los usos del agua derivadas de la contaminación y de la sobreexplotación del recurso;

El diseño y la ejecución, en forma conjunta, de acciones dirigidas a resolver los problemas que enfrenta la gestión hídrica;

La degradación de los recursos hídricos que tienen valor económico, social o ambiental.

Los principios generales considerados para la formulación del Plan fueron:	
Equidad	Asegurar la provisión de agua potable y saneamiento a toda la población
Eficiencia y desarrollo sostenible	Optimizar el aprovechamiento del agua para usos productivos
Desarrollo sostenible	Reducir y prevenir la contaminación de las aguas
Minimización de riesgos	Prevenir las inundaciones y las sequías
Desarrollo sostenible	Proteger y preservar el ambiente

Fuente: http://www.agn.gov.ar/files/informes/2015_070info_0.pdf

De acuerdo con el documento base, los objetivos del Plan son:

Lograr la mayor participación posible en la elaboración y actualización del plan⁴⁴⁹”.

Para la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE) “la comunidad hídrica argentina entiende que el aprovechamiento de nuestros recursos hídricos debe realizarse armonizando los valores ‘sociales’, ‘económicos’, ‘ambientales’ que nuestra sociedad le adjudica al agua. Se reconoce que ésta no es una tarea sencilla dado que, como a menudo ocurre, las acciones que estos tres valores promueven al ser considerados aisladamente puedan resultar antagónicas o excluyentes entre sí. Se concluye entonces que la única forma de lograr utilizar el agua en beneficio de toda la sociedad provendrá de encontrar el balance justo en la aplicación de estos tres faros que deben guiar nuestra política hídrica; solo posible de alcanzar a través de la participación efectiva del ciudadano en la gestión del agua. Dicho de otro modo, la sabiduría en el manejo de nuestras aguas se logrará a través del cumplimiento de todos, y de no solo algunos de los principios de política hídrica enunciados en este documento”⁴⁵⁰.

⁴⁴⁹ Para la Auditoría General de la Nación “desarrollar una conciencia hídrica en la población (conocimiento mínimo de los aspectos físicos, técnicos, sociales, económicos, ambientales y de gestión que conforman la realidad hídrica y ambiental) para fortalecer los tres componentes fundamentales del sistema de gestión hídrica: la gobernabilidad, la participación y la “cultura de pago de los servicios de gestión hídrica”. Disponible en http://www.agn.gov.ar/files/informes/2015_070info_0.pdf (último acceso: 23/07/2015).

⁴⁵⁰ Para la Comisión Regional del Río Bermejo “el propósito de este documento es brindar lineamientos y mecanismos que permitan la integración de los aspectos técnicos, sociales, económicos, legales, institucionales y ambientales del agua, en una gestión moderna de los recursos hídricos. El enunciado de estos lineamientos de política (Principios Rectores) por parte de

Desde que se plasmaron los Principios Rectores de Política Hídrica en la Argentina, comenzaron multiplicarse los seminarios sobre el manejo de los recursos hídricos, talleres desarrollando concientización sobre el valor de los mismos, su aplicación en cuencas hídricas internas e interjurisdiccionales, siendo la piedra basal que tiene que tener una gestión hídrica, la Planificación, Integración, Participación y Compromiso Social de la Comunidad, dejando de lado el pensar de la inexistencia de herramientas de gestión hídrica ambiental, de allí lo valioso de estos principios.

la comunidad hídrica del país servirá para guiar a los legisladores responsables de traducir nuestra visión del recurso hídrico en una legislación marco coherente y efectivo, que sustente las raíces históricas y los valores de cada provincia. También, para guiar a nuestros administradores a crear organizaciones y programas de acción adecuados. La adopción de estos principios rectores por parte de todas las provincias y la Nación, a la luz de un federalismo concertado, permitirá avanzar hacia un desarrollo armónico del recurso hídrico, disminuyendo los posibles conflictos derivados de su uso. La materialización de estos principios en acciones sustentables y eficientes requiere del apoyo participativo de la comunidad hídrica en su totalidad y de un férreo compromiso del sector político, en el entendimiento que del manejo inteligente de las aguas depende la vida y la prosperidad de nuestro país". Texto aprobado en el "Encuentro Nacional de Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina", Ciudad de Buenos Aires, 17 al 19 de Diciembre de 2002. Disponible en http://www.corebe.org.ar/NORMATIVA/principios_rectores_de_politica_hidrica.htm (último acceso: 23/07/2015).

III.2.3. Los principios rectores⁴⁵¹ que tienen plenamente referencia a la Cuenca Salí-Dulce

En el principio 5, observamos que hace referencia a la articulación de la gestión hídrica con la gestión territorial. Las múltiples actividades que se desarrollan en un territorio afectan de una u otra manera sus recursos hídricos. Por ello, se desprende la necesidad de imponer prácticas sustentables, en todas las actividades que se desarrollen en las cuencas hídricas. Al mismo tiempo, se le exige al sector hídrico que participe de la gestión territorial de las mismas. Nicolás GONZÁLEZ DEL SOLAR nos ilustra que: “la cuenca es unidad territorial adecuada para la gestión porque es en el territorio de ellas donde se producen las interrelaciones entre los sistemas físicos y bióticos y a la vez existe otra entre estos y el sistema socioeconómico⁴⁵²”.

Para Lilian DEL CASTILLO “las múltiples actividades que se desarrollan en un territorio (agricultura, ganadería, explotación forestal, minería, urbanización, industria) afectan de una u otra forma sus recursos hídricos. De ello se desprende la necesidad de imponer prácticas sostenibles en todas las actividades que se

⁴⁵¹ Los Principios Rectores de Política Hídrica son 49, su inserción en la provincia de Córdoba fue mediante Decreto N° 1.482 de 2003; en la provincia de Salta a través del Decreto N° 1.342 de 2003; la provincia de Tucumán mediante Decreto 915 de 2003 y por Ley N° 8.286 de 2010 y la provincia de Catamarca mediante Decreto N° 965 de 2008. Santiago del Estero no incorporó los principios rectores de política hídrica en su derecho público provincial.

⁴⁵² GONZÁLEZ DEL SOLAR N. en EMBID IRUJO A. y MATHUS ESCORIHUELA M. (2010), p.155.

desarrollen en las cuencas hídricas. Al mismo tiempo exige que el sector hídrico participe en la gestión territorial de las mismas, interviniendo en las decisiones sobre el uso del territorio e imponiendo medidas mitigatorias y restricciones al uso del suelo, cuando pudiera conducir a impactos inaceptables en los recursos hídricos, especialmente aquellos relacionados con la calidad de las aguas, la función hidráulica de los cauces y los ecosistemas acuáticos”⁴⁵³.

La Gestión Integrada del recurso hídrico está definida en el principio 17, destacando que se trata de un cambio de paradigma, pasando del tradicional modelo de desarrollo de la oferta hacia la necesaria gestión integrada del recurso, mediante la cual se actúa simultáneamente sobre la oferta y la demanda de agua, apoyándose en los avances tecnológicos y las buenas prácticas. SÁNCHEZ MARTÍNEZ y otros expresan que “el concepto de gestión integrada de los recursos hídricos es adoptado por muchas instituciones internacionales a partir de los ochenta y noventa, aunque su origen se remonta a mediados del siglo XX donde ya fue usado por las Naciones Unidas”⁴⁵⁴; CAVALLI en este principio nos dice la “*gestión hídrica debe estar fuertemente vinculada a la gestión territorial, la conservación de los suelos y la protección de los ecosistemas naturales*”⁴⁵⁵.

⁴⁵³ DEL CASTILLO L. (2009), p. 254.

⁴⁵⁴ SÁNCHEZ MARTÍNEZ M^a T., RODRÍGUEZ FERRERO N. y SALAS VELASCO M. (2011), pp. 199 y ss.

⁴⁵⁵ CAVALLI L.A. (2007), p. 37.

Nos dice DEL CASTILLO que “la gran diversidad de factores ambientales, sociales y económicos que afectan o son afectados por el manejo del agua avalan la importancia de establecer una gestión integrada del recurso hídrico (en contraposición al manejo sectorizado y descoordinado). Ello requiere un cambio de paradigma, pasando del tradicional modelo de desarrollo de la oferta hacia la necesaria gestión integrada del recurso mediante la cual se actúa simultáneamente sobre la oferta y la demanda de agua, apoyándose en los avances tecnológicos y las buenas prácticas. Asimismo, la gestión hídrica debe estar fuertemente vinculada a la gestión territorial, la conservación de los suelos y la protección de los ecosistemas naturales”⁴⁵⁶.

La Unidad de planificación y gestión corresponde al principio 19, donde consideran que el movimiento de las aguas no reconoce fronteras político-administrativas sino leyes físicas y que las cuencas hidrográficas o los acuíferos constituyen la unidad territorial más apta para la planificación y gestión coordinada de los recursos hídricos. La consideración de la totalidad de las ofertas y demandas de agua en una región hidrográfica permite detectar las mejores oportunidades para su uso, lográndose al mismo tiempo anticipar conflictos y minimizar impactos negativos a terceros o al ambiente. La Unidad de gestión de la cuenca, siguiendo a Antonio FANLO LORAS, explica que el régimen jurídico de las transferencias de recursos entre cuencas diversas en España estaba

⁴⁵⁶ DEL CASTILLO L. (2009), p. 258.

reservado a la ley, con preferencia, la ley del Plan Hidrológico Nacional (art.45.1.c del texto refundido de la ley de aguas de España)”⁴⁵⁷; en este aspecto EMBID IRUJO señala que *“En España se ha alcanzado una solución consistente en atribuir al Estado la gestión de las cuencas que abarcan el territorio de más de una Comunidad Autónoma y a éstas la gestión de las cuencas que se encuentran íntegramente en su territorio. No obstante, se trata de una solución sometida a tensiones y en la que las últimas reformas de algunos Estatutos de Autonomía plantean nuevos retos de gobernación”*⁴⁵⁸.

Las aguas interjurisdiccionales: su tratamiento está inserto en el principio 22, donde se recomienda, para cuencas hidrográficas de carácter Interjurisdiccional, conformar organizaciones interjurisdiccionales de cuenca, para consensuar la distribución, el manejo coordinado y la protección de las aguas compartidas. Considera que actuando a petición de parte, le cabe a la autoridad hídrica nacional el rol de facilitador y amigable componedor, a fin de compatibilizar los genuinos intereses de las provincias, en el marco de estos principios rectores. M. PINTO, en este aspecto, manifiesta que “en Argentina se han materializado acuerdos que han establecido normas sobre cursos de aguas interjurisdiccionales, siendo unos

⁴⁵⁷ FANLO LORAS A. en EMBID IRUJO A. (Dir.) (2007), p. 481.

⁴⁵⁸ EMBID IRUJO A. (2008), p. 1.

organismos de cuenca y otros esquemas de administración o comités para coordinar políticas⁴⁵⁹.

L. DEL CASTILLO destaca que “para cuencas hidrográficas de carácter interjurisdiccional es recomendable conformar “organizaciones interjurisdiccionales de cuenca” para consensuar la distribución, el manejo coordinado y la protección de las aguas compartidas. Actuando a petición de partes, le cabe a la autoridad hídrica nacional el rol de facilitador y amigable componedor a fin de compatibilizar los genuinos intereses de las provincias en el marco de estos Principios Rectores”⁴⁶⁰.

El principio 23, establece la prevención de conflictos y 25 organizaciones de cuenca, ya que consideran que las organizaciones de cuenca constituyen los ámbitos propicios, para la búsqueda anticipada de soluciones a potenciales conflictos y proponen la cuenca como una unidad de gestión. Promueven la formación de organizaciones de cuenca, orientadas a la gestión coordinada y participativa de los recursos hídricos dentro de los límites de la cuenca. Las consideran efectivas, en la coordinación intersectorial del uso del agua y en la vinculación de las organizaciones de usuarios con la autoridad hídrica y les asignan un importante rol como instancia de discusión, concertación, coordinación y cogestión de los usuarios del agua; como instancia conciliadora en los conflictos

⁴⁵⁹ PINTO M. en EMBID IRUJO A. y MATHUS ESCORIHUELA M. (2010), pp. 114 y ss.

⁴⁶⁰ DEL CASTILLO L. (2009), p. 260.

que pudieran emerger es imprescindible transcribir el pensamiento de CAVALLI, al decir que *“La construcción del consenso y el manejo de los conflictos constituyen los pilares centrales de la gestión integrada, mediante los cuales se busca identificar los intereses de cada una de las partes y así juntos construir soluciones superadoras que potencien el beneficio general y que al mismo tiempo satisfagan las aspiraciones genuinas de las partes. Las organizaciones de cuenca constituyen ámbitos propicios para la búsqueda anticipada de soluciones a potenciales conflictos”*⁴⁶¹.

Dice DEL CASTILLO, al referirse al principio 23 (Prevención de conflictos) que “la construcción del consenso y el manejo de los conflictos constituyen los pilares centrales de la gestión integrada, mediante los cuales se busca identificar los intereses de cada una de las partes y así juntos construir soluciones superadoras que potencien el beneficio general y que al mismo tiempo satisfagan las aspiraciones genuinas de las partes. Las organizaciones de cuenca constituyen ámbitos propicios para la búsqueda anticipada de soluciones a potenciales conflictos”. A su vez, y al hacer referencia al principio 25 (Organizaciones de cuenca), señala que “dada la conveniencia de institucionalizar la cuenca como una unidad de gestión, se promueve la formación de ‘organizaciones de cuenca’ abocadas a la gestión coordinada y participativa de los recursos hídricos dentro de los límites de la cuenca. Las organizaciones de cuenca resultan efectivas en la

⁴⁶¹ CAVALLI L.A. (2007), p. 38.

coordinación intersectorial del uso del agua y en la vinculación de las organizaciones de usuarios con la autoridad hídrica. De ello se desprende el importante rol de estas organizaciones como instancia de discusión, concertación, coordinación y cogestión de los usuarios del agua; y como instancia conciliatoria en los conflictos que pudieran emerger”⁴⁶².

III.3. EL CONSEJO FEDERAL DE MEDIO AMBIENTE (COFEMA)

Cuando el federalismo debe ser entendido como un sistema en el que coexisten y protagonizan conjuntamente el Gobierno central y las provincias, emerge la figura institucional del Consejo Federal del Medio Ambiente como el espacio natural de encuentro FEDERAL para abordar los problemas y las soluciones del medio ambiente de la República Argentina⁴⁶³.

⁴⁶² DEL CASTILLO L. (2009), pp. 260 y ss.

⁴⁶³ El COFEMA es la base del Sistema Ambiental Federal. Ver más en <http://www.cofema.gob.ar/?IdArticulo=3042> (último acceso: 11/03/2015).

El Consejo Federal del Medio Ambiente es el ámbito institucional de encuentro federal, a los fines de abordar los problemas y las soluciones del medio ambiente en la totalidad del territorio nacional⁴⁶⁴.

A los fines de acordar el Pacto Federal Ambiental, se reunieron en la Ciudad de Buenos Aires, capital de la República Argentina, a los cinco días del mes de julio del año mil novecientos noventa y tres, las máximas autoridades⁴⁶⁵ de la Nación y las provincias (no todas) y de la ciudad de Buenos Aires, declarando los firmantes⁴⁶⁶:

⁴⁶⁴ No es un dato menor que la iniciativa la hayan tomado los estados provinciales, que tenían por entonces la clara visión de posicionar a los asuntos ambientales en la agenda política del país, y que apreciaban que la desigual evolución de las políticas ambientales locales o regionales, las asimetrías legales y la propia exigencia de los tiempos instalaban al Ambiente como un tema trascendente. Disponible en <http://www.ecologialapampa.gov.ar/cofema.html> (último acceso: 23/07/2015).

⁴⁶⁵ En ese Pacto Federal Ambiental participó el presidente de la Nación, Carlos Saúl Menem, el Ministro del Interior, la Secretaría del Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano y los gobernadores de las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán y el Intendente de la Ciudad de Buenos Aires.

⁴⁶⁶ Los firmantes declararon en tres puntos la base del Pacto Federal Ambiental y en virtud de ello acordaron en el mismo: a) promover políticas de desarrollo ambientalmente adecuadas en todo el territorio nacional, estableciendo Acuerdos Marco entre los Estados Federados y entre éstos y la Nación, que agilicen y den mayor eficiencia a la preservación del ambiente teniendo como referencia los postulados del "Programa 21" aprobado en la CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (CNUMAD 92); b) promover a nivel provincial la unificación y/o coordinación de todos los organismos que se relacionen con la temática ambiental, concentrando en el máximo nivel posible la fijación de las políticas de Recursos Naturales y Medio Ambiente; c) Los Estados signatarios reconocen al Consejo Federal de Medio Ambiente como un instrumento válido para la coordinación de la política ambiental en la República Argentina; d) Los Estados signatarios se comprometen a compatibilizar e instrumentar en sus jurisdicciones la Legislación Ambiental; e) En materia de desarrollo de una conciencia ambiental los Estados signatarios se comprometen a impulsar y adoptar las políticas de educación, investigación científico tecnológica, capacitación, formación y participación comunitaria que

Que la preservación, mejoramiento y recuperación del Ambiente son objetivos de acciones inminentes que han adquirido dramática actualidad⁴⁶⁷, desde el momento que se ha tomado conciencia de que el desarrollo económico no puede estar desligado de la protección ambiental.

Que esta situación compromete, no solo a todos los estratos gubernamentales de la República, sino también a cada uno de los ciudadanos, cualquiera fuere su condición social o función⁴⁶⁸.

conduzcan a la protección y preservación del ambiente; f) Los Gobernadores propondrán ante sus respectivas legislaturas provinciales la ratificación por Ley del presente acuerdo, si correspondiere; g) El Estado Nacional designa ante el Consejo Federal de Medio Ambiente, para la implementación de las acciones a desarrollarse a efectos de cumplimentar los principios contenidos en este Acuerdo, a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación. Ver más en <http://www.derecho.uba.ar/academica/derecho-abierto/archivos/Pacto-Federal-Ambiental.pdf> (último acceso: 11/03/2015).

⁴⁶⁷ Esta concepción terminológica de “dramática actualidad”, la vemos reflejadas en la presentación del Defensor del Pueblo de la Nación, cuando toma intervención ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “MENDOZA, Beatriz Silvia y otros c/ ESTADO Nacional s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental Río Matanza Riachuelo en el año 2006”, Destacando que en la degradación del ecosistema acuático por alteraciones físicas, químicas y biológicas, repercuten tarde o temprano en la calidad de vida de la población, ya sea directamente en la salud, ya sea por el costo de potabilización del agua, deterioro del paisaje, o simplemente incapacitando el potencial productivo de los recursos actualmente disponibles. Ver más en <http://www.dpn.gob.ar/riachuelo/r-demanda.pdf> (último acceso: 11/03/2015).

⁴⁶⁸ En este sentido es importante mencionar la visión de Pierre BOURDIEU, citado por CABRERA GUERRA y VÁZQUEZ ROSABAL, donde el maestro francés señala de manera categórica que “la posibilidad de establecer un determinado orden social descansa en la forma cómo los ciudadanos entienden el rol de la sociedad, de sus organizaciones y de ellos mismos dentro de este sistema de relaciones; y esa forma de entendimiento solo es posible de lograr mediante la educación de las personas. Hablamos entonces de la construcción del espacio social”; y Émile DURKHEIM, citado por los mismos autores, se refiere a ello de la siguiente manera “la educación común es función del estado social; pues cada sociedad busca realizar en sus

Que la voluntad reflejada en el Pacto Federal firmado en la ciudad de Luján, el 24 de mayo de 1990⁴⁶⁹, y los compromisos contraídos ante el mundo en la CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (CNUMAD 92)⁴⁷⁰, hacen indispensable crear los mecanismos federales que la Constitución nacional contempla y, en cumplimiento de ese compromiso⁴⁷¹, resulta oportuno reafirmar el espíritu y la acción federal⁴⁷² en materia de Recursos naturales y Medio Ambiente.

El Acta Constitutiva del COFEMA define los siguientes objetivos:

miembros, por vía de la educación, un ideal que le es propio". Ver más en CABRERA GUERRA I. y VÁZQUEZ ROSABAL J.A. (2012), p. 2.

⁴⁶⁹ Daniel A. SABSAY y María E. DI PAOLA destacan que en 1990 empezó a reunirse el COFEMA, realizando reuniones periódicas, expidiéndose siempre a través de recomendaciones no vinculantes para los estados miembros. Ver más SABSAY D. y DI PAOLA M.E. (2002), pp. 47 y ss.

⁴⁷⁰ La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), también conocida como la 'Cumbre para la Tierra', tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992. Esta conferencia global, celebrada durante el vigésimo aniversario de la primera Conferencia Internacional sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972), reunió a políticos, diplomáticos, científicos, periodistas y representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) de 179 países, en un esfuerzo masivo por reconciliar el impacto de las actividades socio-económicas humanas en el medio ambiente y viceversa. Ver más en <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html> (último acceso: 11/03/2015).

⁴⁷¹ Seguimos en este sentido a Pedro J. FRÍAS, ya que el maestro cordobés destaca, que cuando la provincia se sabe, como una unidad indestructible, de un Estado indestructible, comunidad de persona, sujeto interdependiente, se puede hablar como lo hizo el escritor y filósofo español, José Ortega y Gasset: "En grande o en pequeño, toda historia nacional llega a un punto en que para recrecer necesita dejar descansar la vieja capital y esperarlo todo de la provincia: un momento preciso despertar la periferia del gran cuerpo político. Ver más en FRIAS P.J. (1970), p. 30.

⁴⁷² Para María Celia CASTORINI DE TARQUINI, solo el concepto de federalismo como relación entre los poderes, supera en el orden práctico el rígido esquema constitucional sin violentarlo. Ver más en CASTORINI DE TARQUINI M.C. (2003), p. 178.

1. Formular una política ambiental integral, tanto en lo preventivo como en lo correctivo, en base a los diagnósticos correspondientes, teniendo en consideración las escalas locales, provinciales, regionales, nacionales e internacionales.
2. Coordinar estrategias y programas de gestiones regionales y nacionales en el medio ambiente, propiciando políticas de concertación como modo permanente de accionar, con todos los sectores de la Nación involucrados en la problemática ambiental.
3. Formular políticas de utilización conservante de los recursos del medio ambiente.
4. Promover la planificación del crecimiento y desarrollo económico, con equidad social y en armonía con el medio ambiente.
5. Difundir el concepto de que la responsabilidad en la protección y/o preservación del ambiente, debe ser compartida entre comunidad y Estado.
6. Promover el ordenamiento administrativo para la estrategia y gestión ambiental en la Nación, provincias y municipios.
7. Exigir y controlar la realización de estudios de impacto ambiental en emprendimientos de efectos inter-jurisdiccionales, nacionales e internacionales.

8. Propiciar programas y acciones de educación ambiental, tanto en el sistema educativo formal como en el informal, tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población.
9. Fijar y actualizar los niveles exigidos de calidad ambiental y realizar estudios comparativos, propiciando la unificación de variables y metodologías para el monitoreo de los recursos ambientales en todo el territorio nacional.
10. Constituir un banco de datos y proyectos ambientales.
11. Gestionar el financiamiento internacional de proyectos ambientales⁴⁷³.

Debemos anticipar, como enseña CORNEJO, que “el COFEMA, que ha adquirido un rol de mayor importancia en relación a las leyes de presupuestos mínimos, se ha convertido en muchos casos en el ámbito propicio para la crítica de tales leyes, principalmente en lo atinente al tratamiento de las mismas, de las funciones relativas a las provincias y a la nación, actuando esto en detrimento de la implementación de estas normas”⁴⁷⁴.

La Ley General del Ambiente N° 25.675 sitúa al COFEMA como eje del ordenamiento ambiental del país, mediante la coordinación interjurisdiccional de

⁴⁷³ No cabe duda alguna que la cuestión ambiental, al ser transversal, interdependiente, interdisciplinaria, interprovincial, de múltiples actores interesados, solo es viable si una herramienta institucional como el COFEMA juega como factor de cohesión y coherencia. Disponible en <http://www.ecologialapampa.gov.ar/cofema.html> (último acceso: 23/07/2015).

⁴⁷⁴ Ver más en CORNEJO A. en LLORET J.S. y GARROS MARTÍNEZ M.C. (Rec.) (2007), p. 322.

los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación...”, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)⁴⁷⁵; el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad⁴⁷⁶ entre sí, y de éstos con la administración pública, según el art. 9 de Ley Ambiental Nacional, no obstante ello, DÍAZ RICCI y de LA VEGA MADUEÑO de DÍAZ RICCI remarcan que *“La Ley 25.675 General de Ambiente prevé en el artículo 8° instrumentos de política ambiental tales como el ordenamiento ambiental del territorio, la evaluación de impacto ambiental, el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, la educación ambiental, el sistema de diagnóstico e información ambiental y el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable. Se aplican a bienes de dominio privado del Estado y de los particulares y también sobre el dominio público. La regulación y gestión de estos instrumentos puede ser competencia nacional provincial o municipal y es necesario articular su ejercicio”*⁴⁷⁷.

⁴⁷⁵ “(...) El Poder Ejecutivo propondrá a la Asamblea del Consejo Federal de Medio Ambiente el dictado de recomendaciones o de resoluciones...”, según el art. 24 de la LGA. La Educación Ambiental también tiene al COFEMA como eje articulado, (...) mediante la implementación de planes y programas en los sistemas de educación, formal y no formal...”, de acuerdo al art. 15 de la LGA.

⁴⁷⁶ “Desde que se empieza a concebir un esquema jurídico regulador de la sociedad, ya empieza a recorrerse el camino, que nos aproxima al ideal de la justicia”. Ver más en SOSA LOYOLA G. (1998), p. 19.

⁴⁷⁷ DÍAZ RICCI R. y DE LA VEGA MADUEÑO de DÍAZ RICCI A. en CAFFERATA, N. (2011), pp. 4 y ss.

Este organismo tiene un rol relevante en cuanto a sus funciones de coordinación interjurisdiccional de políticas ambientales⁴⁷⁸.

CORNEJO apunta que “para que el propósito federal no quede permanentemente trunco, es preciso redefinir el alto rol que tiene asignado el Consejo Federal de Medio Ambiente como órgano permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental”⁴⁷⁹.

La Información ambiental es otro elemento donde el COFEMA debería jugar un rol importante, según VINOCUR y CANO, quienes señalan que *“si bien la Constitución Nacional no reconoce de forma expresa el derecho a solicitar y a la información pública, la reforma constitucional incorporó, a través de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, incluidos en el art. 75 inc. 22, una serie de institutos que han facilitado el ejercicio del derecho. Tanto la “Declaración*

⁴⁷⁸ Ese concepto fue usado en Buenos Aires, el 30 de Junio de 2010, en el Análisis del Marco Institucional Nacional Actual dentro del Proyecto Manejo Sostenible de los recursos naturales - BIRF 7520-AR - PNUD ARG08/008 en el que se insertará la política nacional de conservación y aprovechamiento de los bosques nativos, p. 15. Disponible en http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/CompBosNatBio/file/AT1%20Producto%205_4_1%20-%20Analisis%20del%20marco%20%20institucional%20nacional%20actual.pdf (último acceso: 11/03/2015).

⁴⁷⁹ Según CORNEJO, “el COFEMA debería ser el órgano encargado de todo lo relativo al ambiente en nuestro país, y a su Presidente otorgársele rango ministerial con participación en el gabinete nacional. Será el único modo en que comience a desarrollarse una política federal desde un órgano específico, sujeto en menor medida a los cambios y avatares coyunturales. Si la asamblea del COFEMA fuese integrada en forma responsable por los ministros o secretarios con rango de tales, de cada una de las provincias, la presidencia recaería inexorablemente en uno de ellos y entonces la coordinación ambiental para fijar políticas y pautas determinadas no sería como hasta el presente, nada más que una vaga expresión de deseos”. Ver más en CORNEJO A. en LLORET J.S. y GARROS MARTÍNEZ M.C. (Rec.) (2007), p. 281.

*Universal de los Derechos Humanos” (art. 19), la “Convención Americana sobre los Derechos Humanos” (art. 13.1) como el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (art. 19.2) receptan, aunque con distintos matices, el derecho que asiste a todos los ciudadanos de buscar, recibir y difundir información que sea considerada como pública*⁴⁸⁰. “...todo de acuerdo al art. 17 de la LGA. Esta coordinación se ratifica con la Ley Nacional 25.831, referente a la ley que tratamos en el capítulo II sobre Régimen de libre acceso a la información pública ambiental⁴⁸¹ ...”.

En la ley N° 25.670 de PCB, el COFEMA⁴⁸² se cita como ámbito de coordinación y en la ley N° 25.916 de Residuos Domiciliarios, en la que dicho Consejo es el ámbito de consenso político en la materia.

Por último, en este punto, no podemos dejar de mencionar la Declaración N°13/2001 de fecha 04 de mayo de 2001, por la que manifiesta de interés del COFEMA la iniciativa de las provincias de la región del NOA sobre la constitución de un Ente Regional para la Protección Ambiental del NOA (ERPANOA): “*Mediante*

⁴⁸⁰ VINOCUR G. y CANO P. (2011), p. 411.

⁴⁸¹ El art. 5 de la LGA, dispone que se concertarán los criterios para establecer los procedimientos de acceso a la información ambiental en cada jurisdicción..

⁴⁸² En cuanto a la reglamentación de la Ley N° 25.670, esta es la primera ley de Presupuestos Mínimos reglamentada por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. El Decreto Reglamentario N° 853 del 6 de julio de 2007, elaborado por la SAyDS con participación de sus técnicos y especialistas y debatido en el ámbito técnico del COFEMA. Ver más en <http://www.ambiente.gob.ar/?idarticulo=4822> (último acceso: 13/03/2015).

dichas acciones queda de manifiesto la voluntad de mancomunar esfuerzos regionales a fin de procurar una evolución de la sociedad con criterios de sustentabilidad, mediante la promoción de acuerdos ambientales de índole regional y la creación de sistemas de controles integrados⁴⁸³ en pos de una política de conservación de los recursos naturales es un camino idóneo para tal fin⁴⁸⁴.

El COFEMA, en la apertura de su Asamblea Extraordinaria, llevada a cabo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 24 de Junio pasado, estuvo a cargo del titular de Ambiente de Tucumán, Ing. Alfredo Montalván, quien manifestó que “la Encíclica ilumina los problemas del hombre, ya que se refiere no solo al ambiente, sino que habla por los pobres y por todos nosotros. Indica que esto nos invita a la acción que ya se hace pero que debe ser potenciada”⁴⁸⁵.

⁴⁸³ En este aspecto juega un papel importante, según VINOCUR y CANO, los Indicadores de Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental (IACNA), que “*son instrumentos para medir y evaluar los resultados logrados por los programas de aplicación y cumplimiento ambiental. Esta información resulta útil en los procesos de toma de decisiones, ya que al identificar, diseñar y utilizar los indicadores de desempeño, las autoridades ambientales pueden mejorar la evaluación y comunicación sobre cuán efectivos han sido los programas de aplicación y cumplimiento ambiental para responder a los problemas prioritarios del ambiente*”. Ver más en VINOCUR G. y CANO P. (2011), p. 415.

⁴⁸⁴ La Resolución 13/2001 del COFEMA, continua diciendo en su considerando, “Se ha solicitado al Consejo Federal de Inversiones (CFI) el financiamiento de estudios prioritarios como la gestión de residuos y efluentes industriales agua y saneamiento para la región compuesta por las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero, y es el COFEMA, como ámbito federal en materia de elaboración de políticas ambientales, reconoce la necesidad de fortalecer los ámbitos regionales para potenciar los recursos y aumentar los logros de la gestión ambiental”.

⁴⁸⁵ Por otra parte, en “la Asamblea, presidida por el Ing. Hugo Bilbao, se decidió generar el compromiso de las provincias de fomentar su conocimiento en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, originando actividades a tal fin, como así también promover el vínculo con las áreas

La editorial del diario *El Litoral* destacó que “la Encíclica papal (...) tiene dentro de sus objetivos el de difundir el concepto de que la responsabilidad en la protección y/o preservación del ambiente debe ser compartida entre comunidad y Estado. Los representantes del COFEMA, titulares ambientales de las distintas provincias de la República Argentina, de la ciudad de Buenos Aires y del Gobierno nacional, firmaron en el documento el compromiso a: seguir trabajando en la formación de profesionales y técnicos y a continuar invirtiendo en la tecnología que resulte necesaria para cumplir adecuadamente el ejercicio del poder de policía, a través de la fiscalización de las distintas industrias que están radicadas en nuestras provincias. Apelar con mayor énfasis a la responsabilidad empresarial de esos mismos industriales”⁴⁸⁶.

educativas provinciales, para que en el marco de sus respectivas currículas puedan incorporarse los conceptos centrales de la encíclica.

Finalmente, en la Resolución N° 314, surgida en esa reunión, se dispuso promover la firma de un nuevo acuerdo ambiental federal entre el Gobierno nacional y todas las provincias, que tengan los conceptos de la Encíclica como guía inspiradora”. Disponible en <http://sematucuman.gob.ar/web/index.php/67-enciclicapapal/341-20150630-cofema-adhesionenciclicapapal> (último acceso: 23/07/2015).

⁴⁸⁶ Agregan los representantes del COFEMA: “abocarnos al tema de los residuos, el que ha sido motivo central de nuestro accionar. Hemos incluso buscado normas orientativas de cumplimiento no vinculante para facilitar la tarea en estos temas de los profesionales que existen en el país. La inclusión social es un elemento trascendente en la resolución de este problema. Nuestro compromiso es el de continuar formando profesionales, invirtiendo en las prácticas y tecnologías para su tratamiento apropiado y, paralelamente, seguir concientizando a la sociedad en la cultura de la Triple R –reducir, reciclar y reutilizar–”. Diario Digital *El Litoral*, de fecha 21 de Julio de 2015. disponible en <http://www.ellitoral.com.ar/371014/EI-COFEMA-adhirio-a-la-enciclica-del-Papa-Francisco> (último acceso 20 de setiembre de 2015).

Asimismo se coincide con Francisco en referencia a que “el cambio climático constituye el problema ambiental más importante por sus implicancias políticas, sociales y económicas globales”.

“También concordamos en referencia a que los efectos generados por el cambio climático fundamentalmente afectan a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, por ello los

Compartimos la enseñanza de CORNEJO al decir que “hasta el momento no se formó aún en nuestro país una conciencia ambiental que permita formular políticas de Estado con continuidad, firmeza y efectividad en el tiempo. La cuestión de los residuos, sean estos peligrosos, industriales o domiciliarios, es central porque precisamente tanto en su prevención y adecuado tratamiento como en la sanción de un régimen legal armónico, es donde podrá avizorarse una solución integral al problema”⁴⁸⁷.

El COFEMA ha demostrado la potencia como eje de atracción para que las autoridades provinciales en materia ambiental se reúnan periódicamente a plantear sus problemas y fijar pautas de trabajo para establecer una planificación federal del ambiente. Sus resoluciones han sido receptadas por los gobiernos

gobiernos de las provincias han realizado obras de infraestructura destinadas a este fin, desagües pluviales, obras hidráulicas, etc. Nuestro compromiso es que estas obras de infraestructura se sigan multiplicando” señala el documento del COFEMA.

“Como indicara San Francisco de Asís, no hablamos de ciencia y técnica si no de una relación distinta con la naturaleza. Hemos avanzado mucho pero nos lo indica claramente nuestro Papa: para el cuidado de la casa común es mucho el esfuerzo que debemos realizar todavía”. Finaliza la adhesión de los representantes ambientales de Argentina”. Disponible en <http://www.ellitoral.com.ar/371014/El-COFEMA-adhirio-a-la-enciclica-del-Papa-Francisco> (último acceso: 23/07/2015).

⁴⁸⁷ CORNEJO afirma que “el régimen legal vigente es farragoso, confuso y errático: la competencia concurrente, en esta y otras ramas del derecho, sólo sirvió para garantizar la impunidad. La adecuada administración del servicio de justicia requiere, ante todo, su eficacia y eficiencia. Sin ellas todo se torna ilusorio. Y no es precisamente el pesimismo lo que distingue al autor de estas líneas, sino su apego a la realidad. Diariamente la contaminación ambiental vía residual es un problema al que asistimos sin conmovemos, no forma parte de la agenda política y, lo que es peor, nada se hace para prevenirla ni evitarla. Acaso haya llegado la hora de que tomemos conciencia que el ambiente no es una metáfora, sino un sinónimo de la vida”. Ver más en CORNEJO A. en LLORET J.S. y GARROS MARTÍNEZ M.C. (Rec.) (2007), p. 285.

provinciales y por la Nación como información y como base para concretar acciones, aunque en la Cuenca Salí-Dulce sigue la Nación manejando, a través de SAyDS, las tareas en materia ambiental y cuando la misma fracasa, es la CSJN la que fija las pautas a seguir en materia hídrica o ambiental entre las provincias en la región NOA, es más, el Gobierno nacional es el garante de los compromisos asumidos por el Gobierno tucumano en la Cuenca Salí-Dulce, debido a la alta contaminación de los ríos tucumanos y del Embalse de Río Hondo, por parte de las empresas y el servicio cloacal que es mayoritariamente provincial.

III.4. PROYECTO DE CREACIÓN DE UN ENTE BIPROVINCIAL ENTRE LAS PROVINCIAS DE SANTIAGO DEL ESTERO Y TUCUMÁN

La provincia de Tucumán intenta resolver los conflictos que tiene con Santiago del Estero por la contaminación de la Cuenca Salí-Dulce, sin tener que recurrir a los Tribunales. La estrategia que se diagramó en la Fiscalía de Estado local, a cargo del abogado Jorge Posse Ponessa, plantea utilizar el dinero de las regalías de la explotación hidroeléctrica⁴⁸⁸ del Embalse de Río Hondo para crear un ente⁴⁸⁹

⁴⁸⁸ La Resolución 8/94 del 10 de Enero de 1994 de la Secretaría de Energía de la Nación, en su art. 2, precisa —a los efectos del cálculo de la regalía establecida en el Artículo 43 de la Ley N° 15.336— la cantidad de energía generada por la fuente hidroeléctrica, disponiendo que: “para determinar la base de cálculo de la regalía mensual deberá utilizarse el precio monómico de la energía producida por la fuente hidroeléctrica en el MERCADO ELÉCTRICO MAYORISTA (MEM), que resulta de efectuar la sumatoria del monto resultante de valorizar la energía generada en el

biprovincial que se ocupe del saneamiento de una parte del cauce del Río Salí. Tarea que viene realizando el Defensor del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero⁴⁹⁰, luego de las demandas⁴⁹¹.

El Fiscal de Estado de la Provincia de Tucumán, Posse Ponessa, se reunió con el Fiscal de Estado de la Provincia de Santiago del Estero, Raúl Abate, para acordar la concreción de este proyecto⁴⁹².

mes al precio horario sancionado en el MERCADO ELÉCTRICO MAYORISTA para el nodo correspondiente y del monto que le correspondería recibir por potencia puesta a disposición en el Mercado Spot durante el mes de comercializar toda la energía en ese Mercado, procediendo a dividir tal sumatoria por la energía total generada en tal mes”.

⁴⁸⁹ Para CASSESE “la línea de delimitación entre entes nacionales y entes territoriales pareciera estar clara, al considerarse los primeros con una legitimación limitada ‘como se dice en Francia con competencia atribuida’ y los otros de capacidad general en el sentido de poder realizar todo aquello que no esté expresamente prohibido ‘la denominada competencia subjetiva territorial’”. Para este autor “se ha debido reconocer que existen entes territoriales funcionales, por lo que se ha producido un repliegue hacia el concepto más neutro de los entes de dimensión territorial delimitada”. Ver más en CASSESE S. (1994), p. 161.

⁴⁹⁰ El Defensor del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero viene realizando un monitoreo rotativo de 24 horas los 365 días, con personal capacitado y con equipos de última generación, con fondos transferidos por el Ministerio del Agua y Ambiente de la misma provincia.

⁴⁹¹ LOUTAFT RANEA y SOLA interpretan que “El Defensor del Pueblo de Santiago del Estero en los términos de los artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional y 30 de la ley 25.675, promovió contra dos ingenios de la Provincia de Tucumán, a fin de hacer cesar la contaminación del lago del dique frontal de las Termas de Río Hondo por el volcado de vinaza sobre los afluentes que conforman la Cuenca Salí-Dulce, habiéndose solicitado además en la demanda, la recomposición del ambiente dañado o, en el caso de que no sea ello posible, se compensen los sistemas ecológicos perjudicados, mediante el procedimiento previsto en el artículo 34 de la citada ley general del ambiente”. Ver más en LOUTAFT RANEA R.G. y SOLA E. (2012), p. 11.

⁴⁹² El diario *El Liberal*, de Santiago del Estero, publicó el 29 de mayo de 2013, que “El fiscal de Estado, Raúl Abate, remarcó que el nuevo ente biprovincial que conformarán Santiago del Estero y

La búsqueda del convenio biprovincial consolidaría los derechos del estado tucumano sobre las regalías hidroeléctricas que le corresponden y, a su vez, encara la solución de un problema importante para toda la región como es el saneamiento del Embalse de Río Hondo.

Los trabajos de saneamiento se concentrarán en el Embalse El Frontal de Río Hondo. Siendo importante trabajar para avanzar en el saneamiento de toda la Cuenca del Salí-Dulce.

El origen de este convenio que derivará en la formación del ente biprovincial lo propició un fallo judicial. En 2010, la Corte Suprema de Justicia de la Nación favoreció a la provincia en un litigio por la explotación del río, lo que demuestra a las claras que la temática “aguas interjurisdiccionales” en la Argentina es por impulso del derecho judicial y no por administración⁴⁹³.

Tucumán con las regalías de la Hidroeléctrica Río Hondo hará controles más minuciosos y rigurosos que los actuales, y reveló que la intención es reemplazar el trabajo que vienen realizando el Comité de Cuenca Salí-Dulce y otros organismos como Defensoría del Pueblo y Secretaría del Agua. “La intención sería que el ente reemplace el trabajo realizado o solicite la colaboración”. Ver más en <http://www.elliberal.com.ar/ampliada.php?ID=92332> (último acceso: 12/03/2015).

⁴⁹³ Siguiendo a CASSESE, entendemos que “partiendo de Hans KELSEN y de Carl SCHMIT que han hablado del estado moderno como *Verwaltungsstaat* o Estado Administrativo, en el sentido de que la administración, y no la legislación o la actividad jurisdiccional, es el centro de la actividad estatal. Posteriormente, se ha sostenido (según estos autores) que las autoridades administrativas, además de administrar, desarrollan una importante actividad normativa y de resolución de conflictos. Ver más en CASSESE S. (1994), p. 27.

III.5. EL PARLAMENTO DEL NOROESTE ARGENTINO (PNOA)

En la localidad de San Javier, provincia de Tucumán, a los veintiséis días del mes de marzo de mil novecientos noventa y cuatro, se trató el proyecto de creación del Parlamento del NOA (PNOA), los autores fueron los diputados Renán Aparicio, de Jujuy y Claudio Piorno, de Salta.

Los representantes de las Legislaturas de las provincias de Jujuy, Catamarca, Santiago del Estero, Salta y Tucumán suscriben el presente Pacto de Integración⁴⁹⁴ acuerdan y convienen que se hace necesario:

- a) Instrumentar políticas de defensa y promoción de las economías de la región.
- b) Instrumentar bases comunes de las provincias de la Región para la creación de políticas propias de crecimiento⁴⁹⁵ y desarrollo.
- c) Instrumentar todos los medios al alcance de los estados del NOA, para la realización de obras de infraestructuras básicas para el desarrollo.

⁴⁹⁴ Celia CASTORINI DE TARQUINI manifiesta que todo régimen federal ante el impacto de un proceso integrativo y atendiendo a la naturaleza dinámica del mismo desarrolla en su seno nuevas relaciones entre sus protagonistas o actores, que conformarán de una manera distinta al federalismo de que se trate. Ver más en CASTORINI DE TARQUINI C. (1997), p. 222.

⁴⁹⁵ FORTES ENGEL nos dice que “el insuficiente conocimiento de las aspiraciones empresariales, incluso de las regionales, provinciales y municipales, determina que los cálculos de crecimiento, inversiones, etcétera, sean puramente teóricos, dado el vacío de adhesiones que, lógicamente, se produce cuando ni siquiera han sido consultados entre estas opciones”. Ver más en FORTES ENGEL J.M. (1977), p. 34.

- d) Iniciar un trabajo permanente de interacción con los gobernadores, diputados y senadores nacionales y demás organismos que influyan en la región, para acordar políticas coherentes hacia los objetivos trazados.
- e) Divulgar este Pacto y el Parlamento que por el mismo se crea, a fin de que los pueblos adquieran mayor conciencia de su unidad cultural y destino común en la comunidad Nacional.
- f) Apoyar los organismos culturales para constituir los mecanismos aptos para la creación de las instituciones de la Región.
- g) Propiciar que en una futura reforma constitucional se incorpore el tema de la Región.
- h) Para que el NOA cuente con las vías de comunicación y transporte para vincularse con el NEA, los países limítrofes y con los pasos hacia el Pacífico y el Atlántico, de manera que pierda su mediterraneidad y tenga fácil acceso al comercio nacional e internacional.
- i) Integrar una política regional que preserve y recupere las condiciones de nuestras riquezas naturales y ambientales, dictando para ello normas de consejo en materia ecológica y de medio ambiente.

La naturaleza jurídica del Parlamento del NOA es clara y surge del mismo Pacto que aclara, señalando que no es un organismo permanente y unicameral, representativo de las Legislaturas del Noroeste Argentino. La representación se

ejercherà por parlamentarios elegidos en sus respectivas Legislaturas provinciales, realizada dentro de cada provincia miembro, siendo que cada Legislatura provincial estará representada por cinco (5) parlamentarios titulares y cinco (5) suplentes, y determinará la composición de dicha representación.

El funcionamiento del Parlamento del NOA celebrará su período ordinario de sesiones una vez por semestre, por lo menos. Las sesiones extraordinarias podrán ser solicitadas por la mayoría absoluta de las legislaturas o por las Juntas Ejecutivas en caso de reconocida urgencia. En ambas hipótesis deberá especificarse el temario exclusivo a tratar. El quórum requerido en cualquier caso para sesionar válidamente deberá ser el de la mayoría absoluta de las Legislaturas miembros.

EL PNOA adoptará sus decisiones cuando éstas sean aprobadas por la mitad más uno de las Legislaturas presentes en la votaci n⁴⁹⁶.

Las atribuciones del PNOA son conocer, debatir y resolver en forma de recomendaciones, declaraciones o resoluciones, según el caso de cualquier

⁴⁹⁶ Las excepciones son los siguientes casos: a) Para aprobar una Reforma del Reglamento, o un pronunciamiento, respecto de una Legislatura provincial, en cuyo caso será necesario obtener, voto afirmativo de los dos tercios de las Legislaturas presentes. b) Para censurar o remover a las autoridades del Parlamento, para lo cual se requerirá que las tres cuartas partes de las Legislaturas presentes voten afirmativamente. c) Para decidir sobre aquellos asuntos que por su naturaleza requieran una votación calificada, caso en los cuales el Reglamento establecer  sus características y exigencias numéricas respectivas.

asunto⁴⁹⁷ o moción o proyecto, que tenga relación con la integración política, económica⁴⁹⁸, social, cultural, poblacional, de ecología y medio ambiente del NOA, o cualesquiera otros temas de interés común y con los propósitos enunciados en el Preámbulo.

Las autoridades, estructura jurídico-administrativa y procedimientos del PNOA serán estipulados en el Reglamento correspondiente, la sede se fijará de común acuerdo por parte de las provincias miembros, destacando que el Pacto de Integración no podrá ser firmado con reservas, ni recibidas en ocasión de su ratificación o adhesión, como así también, la Legislatura miembro que desee desligarse del presente tratado deberá comunicar esa intención a las demás Legislaturas miembros, efectuando la entrega formal del documento de Denuncia ante la Junta Ejecutiva. Formalizada la denuncia cesarán automáticamente para la Legislatura denunciante los derechos y obligaciones que corresponden a su condición de parte contratante. Las Legislaturas miembros podrán introducir enmiendas al presente Pacto, las cuales serán formalizadas en Protocolos que entrarán en vigor una vez que hayan sido ratificados por todas las Partes

⁴⁹⁷ Entre las atribuciones que tiene el PNOA están también el de: a) Verificar los poderes de los representantes elegidos, b) Dictar sus propios reglamentos, c) Elaborar y aprobar sus presupuestos de ingresos y gastos y organizar su Administración, d) Actuar como órgano de consulta de las Legislaturas Provinciales que concurren en su formación, e) Propiciar medidas que conduzcan a la armonía de las provincias entre sí y de éstas con la Nación.

⁴⁹⁸ GROS ESPIELL, citado por SARMIENTO GARCÍA y FARRANDO, destaca que “en general, la integración económica es uno de los fenómenos claves no sólo desde el punto de vista económico sino también político del mundo actual”. Ver más en SARMIENTO GARCÍA J.H. y FARRANDO I. (1994), p. 54.

Contratantes y depositados los respectivos instrumentos en la Junta Ejecutiva. Los Protocolos, que de común acuerdo celebren las Partes Contratantes, se consideran parte integrante del presente Pacto. Los Órganos del PNOA, el Plenario de Parlamentarios⁴⁹⁹ y la Junta Ejecutiva⁵⁰⁰.

Las atribuciones del Plenario⁵⁰¹ del PNOA son las dispuestas en el Pacto de su Integración y en particular:

- a) Elaborar el Proyecto de Pacto de Integración del Parlamento del NOA.
- b) Considerar la adhesión de las nuevas Legislaturas compatibles con los objetivos de la Región del NOA.

⁴⁹⁹ El Plenario es la máxima autoridad del Parlamento del NOA. Sus reuniones se celebrarán por lo menos cinco (5) veces al año, en el lugar y la fecha que el Cuerpo establezca y serán organizadas por la Legislatura sede de la misma. El Plenario será presidido por el Presidente del Parlamento del NOA y asistido durante todo su mandato por el Secretario Permanente de la Legislatura a la que pertenece el Presidente. Los Plenarios tendrán quórum, con la presencia de la mayoría de Legislaturas miembros y el voto será considerado por cada provincia asistente, siendo estos nominales. En el Plenario, se considerarán los dictámenes producidos por las Comisiones del Parlamento o los proyectos que la Junta Ejecutiva derive a su tratamiento y consideración.

⁵⁰⁰ La Junta Ejecutiva actuará en representación del PNOA y estará conformada por los vicegobernadores de las provincias integrantes. Cada Legislatura tendrá un voto en la Junta Ejecutiva, y en caso de empate, decidirá el Presidente de la Junta Ejecutiva. El Presidente de la Junta Ejecutiva, será designado por el Plenario, durará en sus funciones dos años.

⁵⁰¹ Es posible que cada Legislatura pueda presentar proyectos de acuerdo, los que, una vez emitido el o los despachos de las comisiones respectivas, serán considerados por el Plenario, para su aprobación será necesario el voto unánime de las Legislaturas que integren el Parlamento, requiriendo la presencia de la mayoría absoluta de cada presentación provincial. Los miembros representantes de cada Provincia en el Parlamento, deberán presentar los proyectos de acuerdo en cada Legislatura dentro del término de un año, contado desde la fecha de su aprobación por el Plenario.

- c) Aprobar el Reglamento de funcionamiento, como sus modificaciones y/o derogaciones.
- d) Aprobar su presupuesto de gastos y recursos y organizar su administración.
- e) Designar Comisiones de Trabajo ordinarias y permanentes determinándole los asuntos a tratar para cada una de ellas.
- f) Decidir la creación de Comisiones especiales o transitorias, que resulten necesarias para el cumplimiento de sus fines.
- g) Aprobar Resoluciones, Declaraciones, Recomendaciones o Peticiones Particulares, de temas de su competencia y no vinculantes para las respectivas Legislaturas, las que estarán dirigidas a cualquier Institución Pública y/o Privada de jurisdicción del Ámbito Municipal, Provincial, Nacional y/o Internacional.
- h) Designar o remover las Autoridades del Parlamento.
- i) Entender en cualquier cuestión conducente a la integración y desarrollo de las provincias de la Región

El Presidente de la Junta Ejecutiva tendrá las siguientes atribuciones:

- a) La Representación de la Junta Ejecutiva.
- b) Recibir los Poderes de los representantes elegidos para integrar el PNOA.
- c) Elaborar el presupuesto de gastos y recursos y administrar los mismos.

- d) Presidir el Plenario.
- e) Cumplir y hacer cumplir las decisiones del Plenario.
- f) Publicar las Resoluciones, Declaraciones y Recomendaciones que adopte el Plenario con su firma y Secretario autorizante.
- g) Recepcionar y hacer circular las ponencias a tratar, y elaborar el Temario del Plenario.
- h) Convocar el Plenario: por decisión de dicho Cuerpo, por solicitud de la Junta Ejecutiva o de una o varias Legislaturas adheridas.
- i) Adoptar decisiones en asuntos de carácter urgente ad referendum de la Junta Ejecutiva, que los considerará en la primera reunión que se realice.

En el PNOA se constituirán Comisiones⁵⁰², siendo ellas de: a) Asuntos Constitucionales y Legislación General; b) Educación, Cultura, Ciencia y Técnica; c) Recursos Naturales, Medio Ambiente y Desarrollo Agropecuario; d) Industria, Comercio y Minería; e) Turismo, Recreación y Deportes; e) Desarrollo Territorial e

⁵⁰² Cada Comisión será presidida por un representante de cada Legislatura, y entre sus miembros se designará un Secretario. Su ámbito de trabajo será la Provincia sede de su Presidente, sin perjuicio de que la Comisión establezca un lugar diferente. Las Comisiones de Trabajo se darán para el funcionamiento su propia modalidad operativa; cada una de ellas efectuará el análisis y consideración de las ponencias ingresadas, y siempre redactarán despacho sobre los asuntos tratados. La Junta Ejecutiva del Parlamento cumplirá funciones de la Comisión de Labor Parlamentaria.

Infraestructura; f) Relaciones Institucionales; g)Asuntos Sociales y Laborales; h) Economía; i) Salud, Drogadicción y Discapacidad.

Cada Comisión estará integrada con un miembro de cada Legislatura, por lo menos

Todo asunto⁵⁰³ que se promueva ante el Plenario deberá presentarse bajo algunas de las siguientes formas: a) Proyecto de Resolución; b) Proyecto de Declaración o Recomendación; c) Petición o solicitud particular.

En caso de que ocurriese dudas sobre la interpretación de algunos de los artículos de este Reglamento, respecto de alguna otra cuestión imprevista, deberá resolverse inmediatamente por una votación del Plenario, previa discusión, salvo que el Plenario resuelva encomendarlo a estudio de la Comisión respectiva. Se

⁵⁰³ Todo Proyecto o petición deberá presentarse por cualquiera de los Legisladores integrantes del Parlamento del NOA, quien deberá hacerlo por escrito y llevará la firma del autor o autores, con la aclaración de la misma. Deberá ir acompañado de la exposición de los fundamentos, motivos o razones del proyecto o petición. Todo Proyecto o Petición deberá ser presentado ante el Presidente de la Junta, quien conforme a la naturaleza intrínseca del mismo lo remitirá sin más trámite a la Comisión que tenga competencia en su tratamiento. Los Despachos producidos por las distintas comisiones serán sometidos a consideración del Plenario y sostenidos por un miembro informante. El Plenario, solo considerará tratamiento de Proyectos sobre tablas, cuando concurra la voluntad unánime de las Legislaturas asistentes. Los despachos de las Comisiones, en Plenario, se aprobarán por simple mayoría de votos. En caso de empate, decidirá el Presidente del Plenario. Los Proyectos sometidos a consideración del Plenario, serán aprobados en general y en particular. Aprobado un proyecto en general, la consideración en particular se hará artículo por artículo, teniéndose por aprobados los que fueren observados o cuando no se hicieron nuevas proposiciones. Con la aprobación del último artículo, quedará concluido el trámite del asunto y deberá proclamarse su sanción. Todo Proyecto presentado al Plenario y sus fundamentos serán puestos a disposición de la prensa y medios masivos de comunicación social para su aplicación y difusión. Los asuntos tratados y sancionados por el Plenario deberán ser comunicados a todas las Legislaturas adheridas al pacto del NOA, con la firma del Presidente y Secretario Parlamentario.

llevará un Libro de Registro, donde se registrarán todas las Resoluciones, Declaraciones o Recomendaciones que el Plenario sanciona ordenándolas por número y fecha.

La delegación de legisladores de la provincia de Santiago del Estero tuvo como eje de discusión el reclamo ambiental, presentando con contundencia, y sin hacer más ruido del necesario, su reclamo por la contaminación de la Cuenca del Río Salí-Dulce.

El tema ambiental copó la atención del debate en el tramo final de la reunión del 9 de octubre de 2006 del PNOA. La delegación santiagueña reclamó con firmeza acciones concretas al Gobierno tucumano. De lo contrario, advirtieron los legisladores santiagueños, la situación será aún más dramática en los próximos años. Los santiagueños plantearon la problemática en el marco de un enriquecedor debate en la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, que decidió en su momento estar, en sesión permanente durante los próximos 180 días.

Fundamentaron su postura los legisladores Juan Carlos Lencina (actualmente Subsecretario de Servicios Públicos y Ambiente de la Ciudad de Santiago del Estero), Martín Díaz Achával (actualmente Defensor del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero, quien tiene a su cargo el monitoreo de la Cuenca Salí-Dulce), Ada de Capellini (actual Senadora Nacional, Vocal de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Senado), Susana Elías Jerez y Manuel Juárez (los dos últimos de Termas de Río Hondo). Destacaron los problemas sanitarios y de

proliferación de enfermedades que genera la temática y reclamaron acciones que permitan avanzar para la superación de los problemas planteados. Al final solicitaron que los Poderes Ejecutivo de Tucumán y Santiago del Estero tomen definitivamente cartas en el asunto para hacer realidad el cumplimiento de la legislación vigente.

En un marco de racionalidad y sentido común, reconocieron que no habrá una solución inmediata, pero coincidieron en que “es necesario comenzar a dar pasos firmes en la materia para tener un futuro diferente”.

A su turno, los legisladores tucumanos Ernesto Padilla y Jorge Mendía rescataron la generosidad con que fue tratado el tema en la Comisión y subrayaron la importancia de “una responsabilidad institucional que nos compromete a todos”.

El Parlamento sancionó en materia ambiental una Resolución dirigida “al Gobierno de la provincia de Tucumán, solicitando disponga las medidas y acciones necesarias a efectos de evitar la contaminación de la Cuenca del Río Salí-Dulce y del Embalse de Río Hondo”.

Se aprobó asimismo una “Declaración de Principios Ambientalistas del NOA” tendiente a la protección y mejoramiento del medio ambiente.

El presidente de la Cámara de Diputados, Ángel Hugo Niccolai, calificó de positivo el trabajo que realizó la delegación de legisladores santiagueños en el

Parlamento del NOA, que logró insertar la temática ambiental para su tratamiento durante la asamblea y lo que es más importante, se consiguió el respaldo unánime de los representantes de Jujuy, Salta, Catamarca y del propio Tucumán en los proyectos presentados por Santiago del Estero, la delegación santiagueña pretende que el Gobierno tucumano tome acciones concretas y haga respetar a las industrias las normativas vigentes para que se deje de contaminar inmediatamente el Embalse de Río Hondo y la Cuenca Salí-Dulce. Son necesarias acciones concretas⁵⁰⁴.

⁵⁰⁴ Ver más en <http://www.nortegrande.com.ar/?noticia=6446> (último acceso: 13/03/2015).

CAPÍTULO IV

Cuenca Salí-Dulce. Ordenamiento Convencional

EL CABALLO Y EL JABALÍ⁵⁰⁵

***A veces, con el afán de castigar el daño que nos hacen, nos aliamos
con quien sólo tiene interés en dominarnos.***

*Todos los días el caballo salvaje saciaba su sed en un río poco profundo.
Allí también acudía un jabalí que, al remover el barro del fondo
con la trompa y las patas, enturbiaba el agua.
El caballo le pidió que tuviera más cuidado, pero el jabalí se ofendió y lo trató de loco.
Terminaron mirándose con odio, como los peores enemigos.
Entonces el caballo salvaje, lleno de ira, fue a buscar al hombre y le pidió ayuda.
–Yo enfrentaré a esa bestia –dijo el hombre– pero debes permitirme montar sobre tu lomo.
El caballo estuvo de acuerdo y allá fueron, en busca del enemigo.
Lo encontraron cerca del bosque y, antes de que pudiera ocultarse en la espesura, el
hombre lanzó su jabalina y le dio muerte.
Libre ya del jabalí, el caballo enfiló hacia el río para beber en sus aguas claras, seguro de
que no volvería a ser molestado.
Pero el hombre no pensaba desmontar.
–Me alegro de haberte ayudado –le dijo–. No sólo maté a esa bestia,
sino que capturé a un espléndido caballo.
Y, aunque el animal se resistió, lo obligó a hacer su voluntad y le puso rienda y montura.
Él, que siempre había sido libre como el viento,
por primera vez en su vida tuvo que obedecer a un amo.
Aunque su suerte estaba echada, desde entonces se lamentó noche y día:
–¡Tonto de mí! ¡Las molestias que me causaba el jabalí no eran nada comparadas con esto!
¡Por magnificar un asunto sin importancia, terminé siendo esclavo!*

FEDRO

⁵⁰⁵ Disponible

http://www.educa.madrid.org/web/cp.fernandoelcatolico.madrid/frases_celebres/F_Fedro.htm
(último acceso: 30/07/2015).

en

IV.1. REGULACIÓN CONVENCIONAL DE LA CUENCA SALÍ-DULCE

De nuestra reciente historia latinoamericana, decimos –siguiendo a Silvia CORIA⁵⁰⁶– que entendieron mal el progreso, ya que la hemos vivido envueltos en modelos o estilos de desarrollo, propios de una civilización ecológicamente depredadora, socialmente injusta y económicamente insostenible.

Desde el punto de vista de la regulación jurídica en materia ambiental puede distinguirse en la Argentina, según Horacio ROSATTI⁵⁰⁷, un “antes y un después” de la reforma constitucional de 1994, puesto que incorporó los conceptos más progresistas sobre la protección ambiental en los art. 41 y 124 de la CN, artículos que hemos desarrollado en el capítulo anterior.

Las relaciones entre las provincias y la Nación, como de las provincias entre sí, es una realidad del federalismo porque conviven formando una comunidad, coincidiendo nosotros con Guillermo BARRERA BUTELER en que existe en los hechos una necesaria interrelación entre éstos, que exigen la armonización de sus respectivos intereses y la coordinación de sus respectivas conductas. Para lograr ese fin entre sujetos libres el único medio legítimo es el acuerdo de voluntades,

⁵⁰⁶ CORIA S. en CORIA S., DEVIA L. y GANDINO E. (1997), p. 12.

⁵⁰⁷ ROSATTI H. (2004), p. 137.

con lo que retornamos a la idea de “pacto”, que está en la esencia del federalismo⁵⁰⁸, siendo esa voluntad de integración⁵⁰⁹ a través de pactos, convenciones de las provincias y de ellas con la Nación. Sobre esto, María Celia CASTORINA DE TARQUINI⁵¹⁰ indica que es el principio de unión política el que preside el proceso federal y el que legitimará la participación de los entes locales en las actuaciones comunitarias, precisamente, es porque el federalismo no aspira a separar sino a unir, es que el Estado todo es el que se integra y no su Gobierno central o nacional.

Tanto las cuestiones ambientales analizadas en el capítulo II, como así también el régimen competencial en Argentina no se pueden analizar separadamente del derecho convencional o de los tratados, cuando hablamos de aguas interjurisdiccionales, de allí que debemos detenernos en el art. 27 de la CN y seguimos en ello a VANOSI y DALLA VÍA, quienes expresan que para que las provincias puedan convenir con sus pares deberán, según el artículo mencionado,

⁵⁰⁸ BARRERA BUTELER G. (1996), p. 318.

⁵⁰⁹ Inés CALCEGLIA nos enseña que “la integración es un hacer en común para todos, en condiciones de equidad, el desarrollo; el derecho de la integración es una ley común que rige ese quehacer y lo equilibra en forma simultánea y uniforme para todos los miembros. Por lo tanto, es de esa comunidad de intereses que deriva el hecho de la superioridad y autonomía de las normas de ese ordenamiento frente a las de los ordenamientos nacionales. Ello implica que las autoridades jurídicas nacionales están obligadas a aplicar, de manera uniforme y simultánea, dicho cuerpo normativo comunitario. Su comportamiento debe abstenerse de entorpecer su vigencia, ya sea por omisión de actos necesarios o por adopción de medidas contrarias”. Ver más en CALCEGLIA, I.M. (1995), p. 17 y ss.

⁵¹⁰ CASTORINI de TARQUINI M.C. (1997).

estar de acuerdo con los principios de derecho público establecidos por la Constitución, lo que significa que los tratados deben ajustarse a la supremacía de la Ley Fundamental⁵¹¹. No quedando dudas sobre qué temática deben versar los tratados interprovinciales⁵¹² e internacionales, no pudiendo ser objeto de tratados interprovinciales en materia hídrica ambiental: la navegación, ya que es una atribución del Congreso, según el art. 75 inc. 10 CN; el comercio interprovincial, por vía fluvial art. 75 inc. 13 CN; las causas de almirantazgo o jurisdicción marítima y fluvial art. 116 CN y otras, como la competencia para el dictado de la legislación de fondo, art. 75, inc. 12 CN; la jurisdicción sobre los territorios y lugares adquiridos por la Nación, mediante compra o cesión, art. 75 inc. 30, y los denominados establecimientos de utilidad nacional; competencia judicial federal, para conocer sobre los casos de contaminación o degradación de las aguas interjurisdiccionales y, en especial, la regulación de los presupuestos mínimos de protección ambiental del art. 41 CN.

⁵¹¹ VANOSSI J.R.A.. y DALLA VIA A.R. (2000), p. 35.

⁵¹² En este sentido y a modo de ejemplo, Guillermo CANO nos ilustra señalando que a partir de 1955 comenzó en la Argentina la práctica de los convenios interprovinciales relativos a los ríos, quien cita como ejemplos dentro de otros al: a) Río Bermejo, si bien es un río internacional, con Bolivia, el gobierno argentino creó una Comisión Federal (Decreto-Ley 4.962 del 14 de mayo de 1957) encargada del estudio, proyecto y licitación de obras para su desarrollo (canales de navegación, riego, obras hidroeléctricas y presas para la regulación de caudales). Las provincias de Santiago del Estero, Salta entre otras y la Comisión Federal firmaron un tratado el 31 de enero de 1958 para proveer a su desarrollo, contemplando la participación del Gobierno federal y disponiendo crear un organismo administrativo, el Gobierno boliviano se ha informado de esos proyectos, pero no ha suscripto tratado alguno, b) Ríos Albigasta y Guayamba, las provincias de Catamarca y Santiago del Estero concluyeron un convenio (1 de noviembre de 1957) para proveer al aprovechamiento en común, de estos dos ríos y a tal fin crearon un Agencia Interprovincial del Agua de Catamarca y Santiago del Estero (CIACE). Ver más en CANO G. (1976), pp. 214 y ss.

IV.1.1. Los Recursos Hídricos en la Provincia de Tucumán

Antes de analizar integralmente la situación de la Cuenca Salí-Dulce, para una mejor comprensión de la misma debemos centrarnos en la provincia generadora del recurso hídrico o “cuenca alta”, como se le suele llamar. Opina Aníbal COMBA que “el objetivo es buscar una aproximación de las gestiones hídricas actuales y las adoptadas en torno al uso y control del agua y su conexión con la modernización de la agroindustria azucarera tucumana, entre los años 1860-1904”⁵¹³, tema que no ha sido abordado aún por la historiografía. Probablemente, porque el caso tucumano no se asimila a los patrones clásicos de las provincias áridas, donde la indigencia hídrica puso de relieve la importancia de este elemento que actuó como eje vertebrador del paisaje agrario y de las relaciones sociales.

Sin embargo, para mediados del siglo XIX el agua constituyó un factor de producción primordial durante la temprana fase de industrialización azucarera, en tanto se la utilizó para riego y fuerza motriz de ingenios. Posteriormente, la fuerza hidráulica fue desplazada por el vapor como fuente de energía, empleándose el agua básicamente para irrigación y usos industriales en forma secundaria.

A medida que se extendían los cañaverales y aumentaba el número de ingenios, la apropiación de los recursos hídricos se convirtió en un aspecto clave para el

⁵¹³ COMBA A. (1999), pp. 55.

funcionamiento del complejo azucarero. La puja de los ingenios por la apropiación del agua generó numerosos enfrentamientos entre las empresas azucareras, entre los ingenios y plantadores de caña, entre distintas áreas de la provincia que fueron privadas, en beneficio de otras, del uso del riego. Los efectos ambientales fueron perniciosos: los desechos industriales volcados a los ríos y el trazado no planificado de las acequias privadas alteraron la capacidad hídrica de los ríos y enrarecieron las aguas. La apropiación del elemento líquido por parte de los industriales condicionó la estructura agraria al favorecer el desarrollo de los latifundios y convirtió al agua en un instrumento de dominación económica y política.

Así, las transformaciones generadas por la industrialización tuvieron un correlato altamente conflictivo, que afectó especialmente a los pequeños propietarios. La reacción se expresó a través de denuncias ante la policía o presentaciones a la justicia. En ambos casos, se apelaba al Estado como administrador de justicia y custodio de los recursos naturales. Este movimiento estuvo acompañado por otro tipo de resistencia que incluía los ataques sigilosos contra las acequias privadas.

En general, la historiografía ha descripto tal transformación espacial en términos de desarrollo agrario, ignorando los aspectos conflictivos. Sin embargo, una aproximación más real supone incorporar al análisis las “áreas de fricción”

producidas por la especialización azucarera que contribuyeron a configurar un clima de malestar y conflictividad en el medio rural⁵¹⁴.

Luego de haber señalado superficialmente la situación económica-social de la provincia de Tucumán hasta 1903, se hace necesario un profundo análisis de la ley madre, que fuera sancionada a principios del siglo XX.

IV.1.2. Tratado Interjurisdiccional de 1967

Habiendo sido realizada una fugaz interpretación constitucional acerca de quiénes pueden celebrar tratados y qué temas pueden o no ser objeto de convención entre las provincias en materia hídrica, decimos que yendo a la regulación convencional de la Cuenca del Río Salí-Dulce, las provincias de Córdoba, Santiago del Estero y Tucumán firman en 1967 el Tratado Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce, que define los cupos de distribución de aguas del Río Salí-Dulce al entrar en funcionamiento la presa de Río Hondo. Este dique está en el límite entre las provincias de Tucumán y Santiago del Estero. Es una obra de gran envergadura. Los objetivos fueron⁵¹⁵ en su creación,

⁵¹⁴ FRÍAS P.J. (1975).

⁵¹⁵ En este tema, Andrés PLANAS señala que la intervención del Estado Nacional en la planificación no implica el monopolio de la decisión por parte de la Nación, incluso es obligación de las autoridades nacionales proporcionar una visión global del problema y el cuidadoso análisis de las implicancias que se deriven en cada caso. Ver más en PLANAS A. (1975), p. 177.

para la atenuación de crecidas, el suministro de riego y agua potable, la generación de hidroelectricidad, el favorecimiento del turismo y el desarrollo ictícola. El lago de este gran embalse se reparte, casi por mitades, entre ambas provincias (estando su ubicación mayor en territorio tucumano). Recibe el Embalse de Río Hondo⁵¹⁶ casi la totalidad de sus caudales de agua dulce, desde Tucumán.

El Decreto Nacional N° 8.231 dictado el 13 de Noviembre de 1967, aprueba el tratado de distribución de las aguas Salí-Dulce, dispuesta en el convenio entre Córdoba, Santiago del Estero y Tucumán.

Este decreto fue ratificado por ley N° 4.948 en la provincia de Córdoba, por ley N° 3.432 en la de Santiago del Estero y por ley N° 3.486⁵¹⁷ en la de Tucumán.

⁵¹⁶ El Embalse se construyó con tres fines: a) Riego: se deriva al dique Los Quiroga, estimándose un riego de 300.000 hectáreas directas y otras tantas indirectas; b) Generación de energía, con los estudios región de la provincia, con electrificación rural; c) Atenuación de las crecidas. Las crecidas del Dulce que ocasionaron desbordes y anegamiento con graves daños para vecinos y bienes fueron atenuadas por esta obra. Si bien las poblaciones del sur de la provincia han vivido del río, también pagaron alto el precio de esta fuente nutritiva hasta que el embalse comenzó a funcionar.

El cálido lago de Río Hondo tiene una gran riqueza ictícola (dorados, bogas, bagres, tarariras, sábalos, pejerreyes) y una buena playa sobre la margen izquierda y lugares ideales para camping. Se practican deportes con la motonáutica, esquí acuático, remo, pesca, realizándose anualmente competencias variadas, tanto nacionales como internacionales. En septiembre de 1967 se inauguró el dique y fue habilitado por presidente de Facto, Juan Carlos Onganía.

⁵¹⁷ El considerando de la ley tucumana N° 3.486 nos demuestra en el tiempo el fundamento de la firma del tratado, señalando "Que la medida adoptada ha surgido como consecuencia de la urgencia que existe en satisfacer las necesidades de bebida y alimentación de las depresiones naturales del terreno para conservar el equilibrio hídrico y climático de la región inferior del Río Salí-Dulce; para lo cual Agua y Energía Eléctrica ha realizado los estudios hidrológicos que permiten estimar el derrame medio anual del mismo; Que a fin de vigilar el estricto cumplimiento del convenio, como así también, realizar los estudios definitivos tendientes a asegurar el mejor aprovechamiento de los recursos hídricos, se ha contemplado la creación de una Comisión

Las bases técnicas del tratado Interjurisdiccional son:

A) Se tuvieron en cuenta estos estudios de Agua y Energía de la Nación (hoy disuelta) y se determinó un derrame medio anual 3.600 hm^3 %, siendo los porcentajes acordados los siguientes:

A. a) Distribución: Tucumán: consumirá hasta 32% del derrame total anual de la Cuenca Salí-Dulce,

A. b) Santiago del Estero: tomará el 46% de las aguas,

A. c) Córdoba: recibirá el 22% de las aguas⁵¹⁸.

Se estableció que no se podrán modificar los porcentuales de disponibilidad establecidos en el punto anterior, debido a la construcción o mejoramiento de cualquier obra futura o existente

Se creó una Comisión Permanente integrada por cada una de las provincias y por Agua y Energía de la Nación, cuya función consistió en:

B) Vigilar el estricto cumplimiento del convenio, CORIA nos recuerda que el Estado no puede por sí solo encargarse del cuidado del medio ambiente, por sus limitaciones en recursos, ni por las dificultades para ejercer su vigilancia en ciertas

Permanente, la que estará integrada por un representante de cada uno de los estados provinciales intervinientes y otro a propuesta de Agua y Energía Eléctrica de la Nación”.

⁵¹⁸ Santiago del Estero dejará escurrir aguas abajo del Dique Los Quiroga 22% del derrame total anual recibido, hacia Mar Chiquita, provincia de Córdoba.

áreas⁵¹⁹, por ello acuerdan las provincias entre sí y ellas con el Estado nacional, velar y/o vigilar el cumplimiento de obligaciones pactadas.

C) Realizar estudios definitivos para asegurar el mejor aprovechamiento integral de los recursos hídricos: LISTOFFSKY y MEDINA⁵²⁰ explican que la articulación integral de la gestión hídrica con la ambiental, en lo referido a la calidad y cantidad del agua, a través de una coordinación intersectorial y acuerdos institucionales, permite planificar mejor el uso y manejo de la cuenca.

D) Las partes se someten a la jurisdicción originaria⁵²¹ y exclusiva de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en este sentido, GAMBOA⁵²² señala que el art. 117 de la CN conserva la redacción de su antecesor, el art. 101 de la CN, destacando dentro del mismo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación tendrá competencia originaria y exclusiva en los asuntos que alguna provincia fuese parte, e incluso el decreto nacional N° 1.285/58, que ratifica la competencia originaria y exclusiva consagrada en el texto constitucional, hace referencia en los casos de que alguna provincia fuese parte, según los siguientes casos: a) en todos los asuntos que versen entre dos o más provincias; b) en las causas civiles

⁵¹⁹ CORIA S. en CORIA S., DEVIA L. y GANDINO E. (1997), p. 39.

⁵²⁰ LISTOFFSKY A. y MEDINA L. (2011), p. 99.

⁵²¹ Compartimos la distinción que realiza Carlos María Bidegain, afirmando que “la Constitución dice que esta jurisdicción es *originaria y exclusiva* en tanto la norteamericana habla solamente de jurisdicción originaria”. Ver más en BIDEGAIN C.M. (1996), p. 367.

⁵²² GAMBOA R.A. (1996), pp. 513 y ss.

entre una provincia y algún vecino o vecinos de otra; c) en las causas civiles entre una provincia y ciudadanos o súbditos extranjeros y d) en las causas entre una provincia y un Estado extranjero.

IV.1.3. Creación del Comité de Cuenca Salí-Dulce

El Comité de Cuenca Salí-Dulce⁵²³ fue creado en 1971 por la entonces Secretaría de Recursos Hídricos de la Nación⁵²⁴ y ratificado por los gobiernos de las provincias de Córdoba, Santiago del Estero y Tucumán⁵²⁵. Posteriormente se sumaron las provincias de Catamarca y Salta⁵²⁶. Ese Comité, además de los representantes de las provincias, estaba integrado por los representantes del

⁵²³ Antes de la creación del CIRSD, algunos autores, entre ellos Eduardo PIGRETTI señalaba un antecedente valioso y dice “que el 14 de diciembre de 1956, se creó OIANA (Organismo Interprovincial del Agua del Noroeste Argentino), ente creado por las provincias de Catamarca, Tucumán, Salta, Santiago del Estero, Jujuy y Formosa, con el objeto de evaluar los recursos hídricos de la región y programar la forma de su aprovechamiento. La oficina en cuestión, financiada por el aporte conjunto de los Estados miembros, tendrían la oportunidad de satisfacer en forma adecuada las necesidades del Noroeste argentino”. Ver más en PIGRETTI E. (1993), p. 111.

⁵²⁴ La Secretaría de Recursos Hídricos fue creada en 1969, durante el Gobierno de Facto de Juan Carlos Onganía, siendo el primer Secretario de Estado de Recursos Hídricos, el Dr. Guillermo Cano.

⁵²⁵ CAVALLI L.A. (2007), p. 61.

⁵²⁶ Ver en http://www.hidricosargentina.gov.ar/cuencas_comite.php?seccion=comite&item=1 (último acceso: 04/03/2015).

Ministerio del Interior, de la Empresa de Agua y Energía Eléctrica⁵²⁷, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y de la Oficina Regional de Desarrollo de la Secretaría del Consejo Nacional del Desarrollo (CONADE). Sus funciones fueron fijadas en el tratado.

En 1977, durante el gobierno de Facto de Jorge Rafael Videla y siendo Secretario de Recursos Hídricos, Luis Urbano Jauregui, se realizó en la ciudad de Mar del Plata la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua, que declaró: “Todos los pueblos, cualquiera sea su nivel de desarrollo o condiciones económicas y sociales, tienen derecho al acceso a agua potable en cantidad y calidad acorde con sus necesidades básicas”. Es sabido, nos manifiesta Benedetto CONFORTI⁵²⁸, que el Estado tiene como fin último el bien común, y en su ejercicio debe intentar cumplir con la responsabilidad de satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, con absoluta transparencia.

⁵²⁷ Silvia CORIA aclara que la Argentina posee una copiosa legislación vinculada al aprovechamiento y uso de los recursos naturales, lo cual no significa eficacia, lo que llevó a que el Estado asumiera el rol de empresario, al asumir como propias las funciones tales como al de brindar servicios de aguas, explotar hidrocarburos, transporte (hoy se está volviendo a estatizar, luego de las privatizaciones de los años 90 en la Argentina). Ver más en CORIA S., DEVIA L. y GANDINO E. (1997), p. 40.

⁵²⁸ CONFORTI B. (2011), p. 241.

IV.2. EL PROYECTO DEL CANAL FEDERAL EN LA ARGENTINA

“Basta una rápida recorrida por el NOA para descubrir el contraste climático e hidrológico existente. La abundancia hídrica en la selva tucumana y las características de aridez o semiaridez en el resto de la región. La actividad humana asociada directamente a la presencia del agua se concentra en los sectores donde las lluvias son abundantes. Una adecuada planificación⁵²⁹ de la ocupación territorial requiere, como paso previo, contar con agua suficiente para satisfacer las necesidades del desarrollo, derivándola desde los sectores donde abunda hacia los sectores deficitarios”⁵³⁰.

Observamos que la planificación fortalece la certidumbre, hacia donde vamos y a la vez consolida las libertades, pone en claro las reglas de juego a seguir e incluso solo basta que observemos el derecho español, siguiendo a FANLO LORAS para liberarnos como manejamos de manera de parche nuestra Cuenca Salí, al

⁵²⁹ Para Antonio Embid Irujo: “La acción administrativa y la misma Administración Pública no se conciben sino unidas a la idea de Plan. Así ha sucedido desde los primeros esbozos de la actuación administrativa decimonónica aneja a la idea de fomento y sigue sucediendo en la actualidad con el lógico incremento cuantitativo de la mayor incidencia de la actuación administrativa y, cualitativamente, con la introducción de la técnica de la planificación económica”. En EMBID IRUJO A. (1990), pág 118. Disponible en [www.Dialnet-LaPlanificacionHidrologica-17061%20\(1\).pdf](http://www.Dialnet-LaPlanificacionHidrologica-17061%20(1).pdf) (último acceso 20/03/2015).

⁵³⁰ Objetivos para ceder el agua tucumana a zonas áridas del NOA en Producción Agroindustrial de NOA. Disponible en http://www.produccion.com.ar/96set_01.htm (último acceso: 27/07/15).

decir el profesor español que, “ una de las singularidades de la legislación española de aguas es la previsión de un órgano específico al que se le encomienda la elaboración y aprobación de la planificación hidrológica: el Consejo del Agua de la cuenca, integrado por todos los sectores interesados en la gestión del agua (Administración General del Estado, servicios técnicos del organismo de cuenca, CCAA, usuarios, organizaciones ambientales). Este órgano de planificación tuvo especial protagonismo —en aplicación de las previsiones legales— en la aprobación de los planes vigentes de 1998. Debe advertirse que los servicios técnicos del organismo de cuenca (Oficina de Planificación) son los encargados de elaborar la documentación previa, en colaboración con las Administraciones e interesados, que debe integrar las previsiones de la planificación sectorial con la hidrológica. El documento elaborado fue objeto de valoración y aprobación provisional por el Consejo del Agua de la cuenca, verdadero «Parlamento» del agua de la cuenca. La aprobación final corresponde al Gobierno del Estado, atribución que —como ha dicho el Tribunal Constitucional— tiene una naturaleza esencialmente coordinadora”⁵³¹.

El primer antecedente del proyecto del Canal Federal se remonta a la idea original del ingeniero Michaud, en la década del 1930, de proveer del recurso

⁵³¹ 2 FANLO LORAS, A., pág. 250. Disponible en <http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesAdministracionPublica/Documentos/08FanloLoras.pdf> (último acceso 20/09/2015).

hídrico al denominado “sediento oeste santiagueño”. Luego, La Rioja, a través de la Dirección General de Obras Hidráulicas elabora el primer esquema del Canal Federal.

En 1988 los gobernadores de Córdoba, Catamarca, Santiago, Tucumán y La Rioja firman un Acta Intención creando el SIF (Sistema Interprovincial Federal) y se firma un convenio con el PEN por el cual se encarga al Consejo Federal de Inversiones (CIF) la ejecución de estudios y proyectos.

En 1990 se firma un convenio de cooperación entre el CIF y Agua y Energía Eléctrica a fin de realizar el proyecto. Agua y Energía concluye sus estudios en 1992, determinando que, a través de un sistema combinado de pozos y galerías filtrantes, se podrían captar entre 2,5 y 15 m³/s de agua sub-superficial.

El objetivo del Canal Federal es mejorar la calidad de vida de la población de la región en un área del orden de 1.500.000 ha, con el suministro de 18 mil m³/día de agua potable para unos 162 mil habitantes (proyección año 2050); suministro de agua para el riego de unas 45 mil ha con tecnologías de aplicación moderna; suministro de agua para bebida para más de 120 mil unidades ganaderas; suministro de agua para industrias en una importante región de clima semiárido o árido de Tucumán, Santiago, Catamarca, Córdoba y La Rioja.

Las obras principales consisten en un sistema de obras cuya finalidad es derivar alrededor de 340 hm³ de agua por año a la Cuenca media del Río Salí-Dulce para aprovecharla en Tucumán, Santiago del Estero, La Rioja, Catamarca y Córdoba.

Este sistema está compuesto por obras de captación, de conducción y de regulación en ruta⁵³².

Por ello surge la idea de estudiar y llevar a cabo un sistema de obras que tienda a equilibrar la disponibilidad hídrica natural de la región, derivando agua desde los tributarios del río Salí-Dulce hacia el sur, con la finalidad de abastecer a centros poblados, al ganado, y permitir el riego de una vasta región que se extiende desde el sur de Tucumán, el oeste de Santiago del Estero, el sudeste de Catamarca, el noroeste de Córdoba y llega hasta la provincia de La Rioja, lográndose el aprovechamiento integral de una fracción de las aguas de la Cuenca del río Salí. Si bien esa fracción es de aproximadamente el 8% del caudal medio disponible, significa la posibilidad de superar la actual situación de marginación de los sectores áridos y semiáridos de la región.

Un hecho importante que se debatió a nivel social, político, gubernamental e, incluso, participaron los Defensores del Pueblo de la Nación, de Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba, sobre la Cuenca Salí-Dulce fue en 1990, cuando se firma un Convenio de Cooperación entre el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y Agua y Energía Eléctrica⁵³³ de Santiago del Estero, a fin de realizar el Proyecto “Aprovechamiento Integral de los Recursos Hídricos de la Cuenca Salí-

⁵³² Disponible en http://www.produccion.com.ar/96set_01.htm (último acceso: 27/07/15).

⁵³³ Guillermo CANO, enseñaba que el Estado para cumplir sus actividades industriales o comerciales ordinariamente adoptaba la forma de sociedad, es decir, el tipo de organización administrativa y jurídica de la empresa privada. Ver más en CANO G. (1976), pp. 195 y ss.

Dulce” y elaborar esquemas preliminares de aprovechamiento, incluyendo derivaciones a otra región. Por estos estudios surgen, entre otras conclusiones, lo siguiente: captar subterráneamente agua de las cuencas de los ríos Gastona y Medina en la provincia de Tucumán y conducirla por gravedad hasta La Rioja, atravesando las provincias de Santiago del Estero y Catamarca. A su vez se contemplaron otras alternativas que implicaban un bombeo adicional, en ciertos tramos de la conducción.

IV.2.1. Impulso nacional

En 1994, en la ciudad de Buenos Aires “se reúnen el presidente de la Nación, Dr. Carlos Saúl Menem, los Sres. Gobernadores de las provincias de Córdoba, Dr. Eduardo C. Angeloz; de Catamarca, don Arnoldo Castillo, de La Rioja, don Bernabé J. A. Arnaudo; de Tucumán, don Ramón Bautista Ortega, de Santiago del Estero, el Sr. Interventor de la Provincia C.P.N. Juan C. Schiaretto, el Sr. ministro del Interior Carlos F. Ruckauf y el Sr. secretario General del Consejo Federal de Inversiones Ing. Juan José Ciacara y “acuerdan el Informe Anteproyecto Preliminar de Derivación de Aguas de la Cuenca Salí-Dulce a través del Canal Federal” y “ratificar la ejecución de la etapa de Proyecto Definitivo previsto en el Convenio vigente”.

IV.2.2. La crisis del proyecto

“La Cuenca Salí-Dulce ya era un sistema altamente comprometido por:

a) La deforestación⁵³⁴ y el desmanejo ambiental registrado en su cuenca de captación;

b) El cambio climático global incide en la cuenca, siendo imprescindible decir, como lo expresa ALICIARDI, que el cambio climático global es un problema de todos, por lo que sería inútil enfrentar los problemas más graves en el ambiente si no nos involucramos todos⁵³⁵.

c) El uso actual y futuro de su módulo (con cupos variables de extracción). Francisco DELGADO PIQUERAS sostiene que “cuando el hombre se sirve del agua, debe hacerlo procurando ahorros, contaminando menos, respetando más a la naturaleza⁵³⁶”.

⁵³⁴ En este tema DRNAS DE CLEMENT nos remite al Capítulo 11 de la Agenda 21, expandido en 40 puntos (lucha contra la deforestación), donde destaca puntualmente la necesidad de aplicar un enfoque racional y global a la explotación sostenible y ecológicamente racional de los bosques y lo gobiernos, con el apoyo de las organizaciones internacionales, regionales y subregionales, aumentar la capacidad institucional para promover las múltiples funciones de los bosques y la vegetación de todo tipo. Ver más en DRNAS DE CLEMENT Z. (2012), p. 15.

⁵³⁵ ALICIARDI B. (2011), p. 175.

⁵³⁶ DELGADO PIQUERAS F. en EMBID IRUJO A. (Dir.) (1999), p. 201.

d) El desorden de las obras hidráulicas existentes y de las que se prevé construir sobre su curso y canales. En este punto EMBID IRUJO señala que *“El estudioso o simple observador de la historia no tardará excesivo tiempo en comprobar la conflictividad inmanente de la obra hidráulica. En todo tiempo y en todo lugar. Conflictividad social en cuanto que en torno a la obra hidráulica se manifiestan intereses muchas veces difíciles de conciliar”*⁵³⁷.

Con respecto a los trasvases es importante destacar lo que el diario español, *El País* publicó el 14 de agosto del 2015, bajo el título “El trasvase Tajo-Segura abre un foco de conflicto entre comunidades”, destacando que “El acuerdo político que en 2013 sepultó la guerra por el trasvase Tajo-Segura solo pudo conseguirse cuando el mismo partido, el PP, llegó al poder en todas las instituciones. Ahora, una vez constatado que el conflicto no estaba enterrado, sino solo hibernando, el agua puede convertirse de nuevo en foco de tensiones entre comunidades, y entre éstas y el Gobierno central. (...) Las tensiones políticas crecen a medida que aumenta la escasez de agua. Un verano parco en lluvias y unos embalses de Entrepeñas y Buendía (Guadalajara), en la cabecera del río Tajo, a poco más del 16% de su capacidad ha despertado en pleno agosto la última guerra del agua que quedaba tras el casi olvidado trasvase del Ebro. Castilla-La Mancha exige la paralización inmediata de la salida de agua hacia el sureste español y ha

⁵³⁷ EMBID IRUJO A. (1995), p. 33.

elaborado un informe jurídico que desmiente al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente⁵³⁸.

e) La contaminación de sus aguas y degradación de los ecosistemas. Es importante y valioso observar como en el derecho mexicano cuando Judith DOMÍNGUEZ SERRANO analiza la ley ambiental mexicana de 1996, precisa que se establecen *“criterios para prevenir y controlar la contaminación del agua, fijando: a) la corresponsabilidad estado-sociedad; b) el reconocimiento de que la contaminación afecta a la calidad de las aguas; c) la utilización del agua en actividades productivas conlleva el tratamiento de las descargas con la finalidad de reutilizarlas y reducir el daño a los ecosistemas; d) las aguas de origen urbano deben recibir tratamiento previo a su descarga”*⁵³⁹.

Estas razones fueron argumentadas por organizaciones ambientalistas como: Funam, Greenpace, Salud Terrea, etc., que realizaron reclamos administrativos, actuaciones administrativas ante el Defensor del Pueblo de la Nación y

⁵³⁸ Las autonomías que necesitan el agua para el consumo y el regadío no han tardado en responder. Murcia asegura que el trasvase cumple la ley. (...) Pese a gobernar en todas las instituciones implicadas, al Partido Popular le costó meses poner de acuerdo a las cinco comunidades de la España seca a las que afecta el trasvase –Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Valencia y Murcia– en 2013. El plan del Tajo generó tal tira y afloja que la entonces presidenta de Castilla-La Mancha, María Dolores de Cospedal, presionó para retirar una versión del texto del Boletín Oficial del Estado. La situación se complica ahora con el PP en el Gobierno central y en Murcia, pero con ejecutivos socialistas en Castilla-La Mancha y en la Comunidad Valenciana”. Disponible en http://politica.elpais.com/politica/2015/08/14/actualidad/1439579972_676774.html (último acceso 20/09/2015).

⁵³⁹ DOMÍNGUEZ SERRANO J. en EMBID IRUJO A. y DOMÍNGUEZ SERRANO J. (2011), p. 317.

Ombudsman provinciales, a fin de trabar el polémico proyecto, e incluso por vías judiciales, económicas y políticas.

A éstas se sumaron las universidades nacionales de Tucumán y de Córdoba, la Pastoral Social de la Iglesia Católica de Santiago del Estero, Fundarse (Fundación para la Defensa de los Recursos Naturales de Santiago del Estero) y los Defensores del Pueblo, entre otros.

Hablar del Canal Federal es referirse a una misma idea y a varios proyectos. Manejar los recursos naturales de la región en beneficio de la población fue lo primero y aceptado. Las diferentes formas de concretarlo dieron lugar a conflictos de orden técnico, legal y político, que frustraron el mejoramiento de la calidad de vida de las personas involucradas en el proyecto.

Fueron nueve años de lucha para la no realización del Canal Federal, ante la insistencia del presidente de la República, Carlos Saúl Menem, de llevar agua del Río Salí-Dulce a su provincia natal de la Rioja.

Las oposiciones al Canal Federal por las personalidades e instituciones santiagueñas se sintetizan, siguiendo a MARTÍNEZ⁵⁴⁰, de la siguiente manera:

1- Inexistencia de un plan integral de aprovechamiento de los recursos hídricos de la región.

⁵⁴⁰ MARTÍNEZ, V.H. (1999), pp. 19 y ss.

2- Agravamiento del déficit hídrico de la provincia sin que haya demostrado la existencia de sobrantes o excedentes para posibilitar derivaciones.

3- Falta de adecuación a los lineamientos recomendados para el tratamiento y aspectos ambientales, no habiéndose dado intervenciones a las instituciones académicas y técnicas del medio.

4- Ausencia de conocimientos acerca de resultado de evaluación económica del proyecto, no compartiéndose la asignación de cupos convencionales (50% para la Rioja, 30% para Santiago del Estero y 20% para Catamarca).

5- No se ha incluido en el convenio el compromiso por parte de la Nación para llevar adelante los proyectos prioritarios:

-La provincia de Santiago del Estero decidió rescindir el convenio suscrito con la Nación por no revestir el carácter de tratado y no recibir aprobación legislativa.

-En lo que respecta al impacto ambiental, no se ha cumplido en las obras del Canal Federal.

IV.2.3. El Comité Interjurisdiccional de Cuenca del Río Salí-Dulce

Las provincias que integraban la Cuenca Salí-Dulce se reunían desde 1998, por medio de sus representantes, a los efectos de intercambiar consultas entre ellas,

realizando estudios hidrológicos y ambientales, a través de una Comisión Técnica⁵⁴¹ (CT). Esta CT se reunió el 12 de diciembre de 2006, en Huillapina, provincia de Catamarca, donde Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca, la SAyDS, la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación y el Ministerio del Interior manifestaron que estaban en condiciones de firmar el acta de creación del Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce (CIRSD)⁵⁴² y fue la que elevó la

⁵⁴¹ Para POCHAT “el funcionamiento del Comité Técnico de Cuenca se enmarca en el criterio de separar los niveles de decisión política, de trabajo técnico y de ejecución u operación. Por lo tanto, su trabajo consistirá exclusivamente en la gestión de acuerdos –entre las provincias y con los sectores directamente afectados– sobre acciones a implementar. Una vez obtenida la aprobación del Comité de Cuenca Interjurisdiccional, las acciones acordadas en el Comité Técnico de Cuenca, serán ejecutadas –en forma coordinada– por los organismos que participaron en la definición de los acuerdos, ya sean los organismos que integran el Comité Técnico de Cuenca o las organizaciones invitadas a participar en sus reuniones, por representar a intereses afectados por los temas tratados”. Ver más en POCHAT V. (2005), p. 34.

⁵⁴² El acta de reunión del día 12/12/2006 en Huillapina, Catamarca, marcó el inicio de la gestación de la creación del CIRSD, donde identificaron los representantes de las provincias y los organismos nacionales en orden de prioridad los problemas y acciones, siendo los primeros: a) contaminación del embalse de Río Hondo (la eutroficación afecta su calidad como fuente de agua potable, la calidad de vida de poblaciones cercanas y una actividad turística que es importante generadora de empleo en Santiago del Estero), b) colmatación del embalse de Río Hondo (causa inundaciones en poblaciones cercanas a la cola del embalse y reduce la capacidad de regulación), c) recuperación de los bañados del dulce (humedal de gran valor ambiental), d) control del nivel de la laguna de Mar Chiquita (evitar inundación de población), e) salinización de la freática en la llanura que circunda al embalse de Río Hondo (afecta la calidad del agua superficial y subterránea), los segundos a) elaboración de un modelo de gestión de la Cuenca Salí-Dulce, b) implementación de un proyecto piloto de reconversión agrícola-industrial (PRAI), para identificar formas asociativas que permitieran complementar el monocultivo de la caña de azúcar con esquemas de producción diversificados que generen más empleo, agrícola industrial, por unidad de superficie que ese monocultivo, c) diseño e implementación de proyectos piloto para el control de la erosión, d) realización de estudios hidrogeológicos y ambiental de los bañados y de la laguna, e) instalación de nuevas estaciones de monitoreo, f) realización de un estudio sobre la sostenibilidad de la operación de las plantas de tratamiento de efluentes industriales y urbanos, g) realización de un estudio propuesta, dirigido a aumentar la asignación de fondos específicos a la operación de plantas de tratamiento y al monitoreo, h) realización de estudios sobre la contaminación del embalse de Río Hondo e i) apoyo al Plan de Producción Limpia impulsado por la

propuesta para la creación del Comité, hecho que se produjo el 21 de marzo de 2007, cuando los gobernadores de las cinco provincias de la cuenca y los Ministros del Interior, de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y el Jefe de Gabinete de Ministros firmaron un nuevo Tratado donde se crea el Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce (CIRSD).

En la ciudad de Santiago del Estero, el 27 de diciembre de 2006, se firma un convenio marco de cooperación, coordinación y ordenamiento ambiental del territorio entre la SAYDS y la provincia de Santiago del Estero⁵⁴³, que sería la base para el acuerdo complementario que financiaría la Unidad del Plan de Gestión del CIRSD.

El CIRSD es una instancia de cooperación, colaboración y de coordinación⁵⁴⁴ entre las provincias integrantes de la cuenca y de las autoridades nacionales involucradas en la materia, cuyos objetivos son:

a) Gestionar la cuenca a través de la implementación del Plan de Gestión, aprobado por los gobernadores de las provincias integrantes de la misma. La

SAYDS, cuyos avances son presentados en las reuniones del Comité de Cuenca (Comisión Técnica).

⁵⁴³ Los objetivos que tuvo ese convenio marco entre la SAYDS y la provincia de Santiago del Estero, que se entendía como una solución a los problemas ambientales de la provincia, fueron: a) ordenamiento ambiental del territorio; b) producción limpia o reconversión industrial; c) revisión de normas ambientales, en especial referentes al sistema de áreas naturales protegidas y d) gestión integral de los residuos sólidos urbanos.

⁵⁴⁴ En el art. 2 del Estatuto de creación del CIRDSE, se especifica que el objetivo de acordar y avalar propuestas deben ser conjuntas o coordinadas entre las partes firmantes del tratado.

gestión interjurisdiccional debe estar basada en una planificación⁵⁴⁵: en España, el maestro español Antonio EMBID IRUJO describe que *“las diversas leyes nacionales de aguas incorporan a su articulado la regulación de la planificación hidrológica y esa referencia existe, incluso, en la misma directiva de la Unión Europea N° 2000/60/CE”*⁵⁴⁶.

b) Lograr Acuerdos a través de consenso. JULIÁ y FOA TORRES realizan una síntesis sobre lo que supone la gobernabilidad del agua, que es *“la capacidad de generar las políticas adecuadas y la capacidad de llevarlas a la práctica, esas capacidades pasan por la búsqueda de consensos, la construcción de sistemas de gestión coherentes, y la administración adecuada del sistema”*⁵⁴⁷.

c) Trabajar con los distintos actores de la cuenca, además de las reparticiones estatales, las empresas privadas, el desarrollo y gestión de los recursos hídricos tiene que involucrar a organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones ciudadanas con una participación plena, en la búsqueda de un equilibrio entre

⁵⁴⁵ Según DROMI “la planificación no es sólo una operación técnica. Esencialmente, según el criterio de este autor, es un proceso político a través del cual se define prospectivamente lo que la sociedad quiere en el largo plazo, para proyectar el corto y mediano plazo. La planificación es la herramienta de la acción gubernamental por la que se particularizan y puntualizan para cada sector las metas a alcanzar y los recursos a asignar (Arts. 75 y 125 de la C.N.)”. Ver más en DROMI R. (1998), p. 54.

⁵⁴⁶ EMBID IRUJO A. (2007), p. 767.

⁵⁴⁷ JULIÁ M. y FOA TORRES J. (2011), pp.85 y ss.

conservación y desarrollo y en el tratamiento del agua como un bien social y económico⁵⁴⁸.

d) Se establece la creación de una Comisión Técnica cuya función principal será la implementación de un Plan de Gestión⁵⁴⁹. Uno de los programas⁵⁵⁰ que contempla el Plan de Gestión es el de Manejo sustentable y consensuado de

⁵⁴⁸ GLOBAL WATER PARTNERSHIP (2005), p. 19.

⁵⁴⁹ Con respecto a las funciones que debería desarrollar la Comisión Técnica del CIRSD, POCHAT destaca que “el Comité Técnico de Cuenca no desarrollará tareas ejecutivas u operativas. La implementación de las acciones propuestas que fueran aprobadas por el Comité de Cuenca Interjurisdiccional se hará a través de organismos competentes de las jurisdicciones que participan en el Comité Técnico de Cuenca. Para la organización y el seguimiento de la implementación de las acciones aprobadas, el Comité Técnico de Cuenca designará comisiones inter-organismo *ad hoc*, que cesarán al completar su misión. Las comisiones *ad hoc* estarán integradas por personal de los organismos que participan en el Comité Técnico de Cuenca (lo que no excluye a miembros de dicho Comité), por personal de otros organismos que fueron invitados a participar en reuniones del Comité Técnico de Cuenca o por personal contratado especialmente para tareas específicas. De acordarse la creación de una organización específica para la administración de medidas estructurales o no estructurales promovidas por el Comité de Cuenca Interjurisdiccional, el Comité Técnico de Cuenca organizará un mecanismo de seguimiento para verificar que esa administración cumpla con los objetivos perseguidos”. Ver más en POCHAT V. (2005), p. 35.

⁵⁵⁰ Encontramos en la Cuenca Salí-Dulce una multiplicidad de programas sobre medio ambiente, bosques, y recursos hídricos, concordando con lo que nos dicen DOUROJEANNI, JOURAVLEV y CHÁVEZ: “Institucionalmente, las actividades de manejo de cuencas no se realizan bajo estructuras administrativas claramente definidas. En algunos países se encuentran bajo el mandato de programas de medio ambiente; en otros, bajo esquemas de programas forestales; en otros, bajo sistemas de manejo de recursos naturales; y en otros, bajo programas de desarrollo local o comunal, por citar sólo algunas de las múltiples variantes que tiene la institucionalidad a cargo de conducir programas llamados todos de ‘manejo de cuencas’. En algunos países, como por ejemplo en Perú, se han formulado programas nacionales de manejo de cuenca, a veces también llamados de microcuencas, como en el sur de Brasil (“microbacías”) o de conservación de suelos o de agro-forestería. Con algunas excepciones, como la experiencia de la Corporación Autónoma del Valle del Cauca (CVC) en Colombia, es poco común que los programas de manejo de cuencas formen parte de las actividades de las entidades de gestión del agua por cuencas”. Ver más en DOUROJEANNI, JOURAVLEV y CHÁVEZ (2002), p. 10.

caudales. Siguiendo a MATHUS ESCORIHUELA⁵⁵¹, diremos que *“la teoría del Desarrollo Sustentable ya fue anunciada por Perkins Marsh en 1870. Esta evolución permite vincular la Teoría General sobre aprovechamiento de los recursos naturales, con el propósito del Desarrollo Sustentable y la calidad de vida como finalidades de bien público. Estas finalidades ambientales son el núcleo central de la política ambiental, pero ponen de relieve que “el problema de fondo es cómo llevarlas a la práctica”.*

En el art. 3 del estatuto de creación del CIRSD⁵⁵², se destaca que tendrá personalidad jurídica de derecho público para el cumplimiento de su objeto, con competencia para actuar en el ámbito del derecho público y privado, CANO indica que son muchos los convenios interjurisdiccionales que crean organismos con personalidad jurídica y política propia, que deben funcionar como entidades de

⁵⁵¹ MATHUS ESCORIHUELA M. en CAPALDO G. (2011), p. 325.

⁵⁵² Para DOUROJEANNI, “la creación de organizaciones de cuenca crea muchas expectativas entre los actores más afectados que intervienen en las cuencas, donde ya existen severos conflictos por el agua. Piensan, con justicia, que una organización de cuencas ayudará a prevenir, mitigar, corregir y solucionar los conflictos que los afecta (...). Cuando estas expectativas no se cumplen porque estas organizaciones de cuenca (sobre todo de gestión de recursos hídricos por cuenca) no son capaces de cumplir sus roles, todo el sistema pierde credibilidad y colapsa. La principal causa del fracaso de las organizaciones de cuenca no es que no sean una opción adecuada si no que se crean sin disponer de atributos necesarios para que puedan cumplir sus roles (...). Un gobierno normalmente sigue el camino inverso en sus decisiones: Se sujeta a un presupuesto, realiza acciones, consigue productos (pueden ser estudios por ejemplo) y luego averigua que impacto causó. Como están orientados a cumplir metas de gobierno, supervisadas por contraloría, muchas veces eso se resume a haber cumplido las tareas encomendadas (por ejemplo terminar y publicar el estudio) aun cuando no pase nada en la cuenca con ese producto”. Ver más en DOUROJEANNI A.C. (2011), p. 52.

gobierno y que pueden actuar tanto en la esfera del derecho público como en la esfera del derecho privado⁵⁵³.

Lo que describe el art. 4 de estatuto del CIRSD es su integración por parte de las provincias, los gobernadores, y por la Nación, los ministros del Interior, Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y el Jefe de Gabinete de Ministros, constituyendo el Consejo de Gobierno del CIRSD. Hace hincapié el artículo en que las autoridades nacionales podrán delegar su respectiva representación en el funcionario jerárquico que en cada caso corresponda⁵⁵⁴. Por último niega el impulso de acciones del CIRSD que puedan afectar las potestades y derechos de los estados signatarios.

El Consejo de Gobierno⁵⁵⁵, según el art. 5 del estatuto del CIRSD, es la máxima autoridad y órgano político de decisión, facultado para acordar o proponer la implementación conjunta o coordinada de acciones, planes, medidas estructurales y no estructurales, relacionadas con la gestión integrada de los

⁵⁵³ CANO G. (1976), p. 221.

⁵⁵⁴ La creación de un marco organizativo en lo referente a las formas y funciones, partiendo del concepto de reforma institucional, el Comité Técnico de la GWP, señala que el gestor de la gobernabilidad de los recursos hídricos debe tener en cuenta las organizaciones e instituciones necesarias, desde el nivel transfronterizo al de cuenca hidrográfica, y desde los cuerpos normativos hasta las autoridades locales y asociaciones ciudadanas. Ver más en GLOBAL WATER PARTNERSHIP (2005), p. 20.

⁵⁵⁵ Según el art. 5 del estatuto del CIRSD, el Consejo de Gobierno se reunirá anualmente. Debo destacar que la única vez que se reunió el mismo, fue el día de su creación, el 21 de Marzo de 2007. Se impuso desde la Comisión Técnica, que los miembros del Consejo se reúnan, y han pasado ocho años sin que ello suceda.

recursos hídricos de la cuenca: CANO sostiene que en *“los países federales donde los gobiernos provinciales tienen atribuciones sobre las aguas, los programas de desarrollo se encuentran con un doble problema: a) armonizar entre sí las facultades de los varios gobiernos de las diferentes jurisdicciones políticas del mismo país, para el manejo en común de una sola cosa (una cuenca) y bajo un solo programa y b) escoger el mejor tipo de organismo administrativo para tal fin”*⁵⁵⁶.

El Consejo de Gobierno del CIRSD será asistido por una Comisión Técnica⁵⁵⁷, preceptúa el art. 6 del estatuto, que describe dentro de sus funciones la formulación, gestión e implementación de acuerdos sobre acciones concretas, entre las provincias y los sectores directamente afectados⁵⁵⁸, la que facilitará

⁵⁵⁶ CANO G. (1976), p. 213.

⁵⁵⁷ La Comisión Técnica según el art. 6 del estatuto del CIRSD estará integrada por un representante titular y uno alterno por cada una de las partes firmantes, la coordinación estará a cargo de un representante que designe la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y otro por la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación y de un Coordinador Adjunto, el que será designado anualmente en forma rotativa por los representantes provinciales de entre sus miembros. La provincia de Salta, durante 2007 y 2010, participó muy poco, e incluso no enviaba a su representante, lo mismo Catamarca. Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba siempre tuvieron un representante en las reuniones de Comisión Técnica. Los representantes alternos de la Subsecretaría de Recursos Hídricos y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación participaron siempre de las reuniones de la Comisión, muy pocas veces los titulares asistieron a la misma, el representante titular del Ministerio del Interior siempre asistió a las reuniones.

⁵⁵⁸ Para el Comité Técnico de la GWP, el proceso de planificación debe reconocer las necesidades sociales, económicas y ambientales con el empleo de una serie de herramientas de evaluación. Ver más en GLOBAL WATER PARTNERSHIP (2005), p. 20.

convenir medidas ejecutivas y acciones operativas específicas conducentes al cumplimiento de los fines del CIRSD.

A los fines de fijar un lugar donde se reunirían los miembros CIRSD, se fijó por el art. 7 del estatuto que la ciudad de Santiago del Estero sería la sede⁵⁵⁹.

Luego de la constitución formal del CIRSD, la Comisión Técnica⁵⁶⁰ se reunió el 16 de mayo de 2007, en San Miguel de Tucumán, donde los temas centrales fueron la organización de la implementación del Plan de Gestión⁵⁶¹, la constitución del grupo de trabajo en tiempo real, la unificación de los laboratorios: Catamarca y Salta no definieron sus representantes en CT: se designó un grupo de trabajo para elaborar el reglamento de la CT.

El director Nacional de Conservación y Protección de los Recursos Naturales de la Nación, Dr. Andrés RODRÍGUEZ, en esa reunión *“destacó la necesidad de avanzar en la gestión de la personería jurídica del Comité de cuenca, para poder*

⁵⁵⁹ Se podrá, según el art. 7 del estatuto del CIRSD, establecer subsedes en cualquiera de las provincias integrantes de la cuenca. La sede podrá ser modificada por el Consejo de Gobierno y establecerla en cualquier otra provincia integrante de la cuenca, cuando lo considere conveniente.

⁵⁶⁰ Compartimos con POCHAT que “La labor del Comité Técnico de Cuenca deberá basarse en los principios de política hídrica generalmente aceptados y en los criterios orientadores detallados en el reglamento que regirá su funcionamiento, cuyo texto formará parte del tratado. Dichos principios y criterios son compartidos por las partes y su inclusión en el tratado tiene por finalidad facilitar la búsqueda de acuerdos a nivel técnico”. Ver más en POCHAT V. (2005), p. 34.

⁵⁶¹ En la reunión del 16/05/2007 se estableció cómo se contrataría a los Coordinadores de los Programas, confirmando el financiamiento de la SAYDS, que Santiago del Estero pondrá el lugar de trabajo.

administrar los recursos que disponga en forma ágil. Agregó que para la transferencia de fondos a la Comisión Técnica llevará tiempo, por la lentitud de la administración pública". Empezó a confeccionar los términos de referencia, para la contratación de los consultores, a fin de dar cumplimiento al Plan de Gestión Ambiental para la cuenca Salí-Dulce; es así, que se llamó a concurso público nacional para desarrollar los programas de: a) Programa de Reducción de la Contaminación (PRC), cuyo objetivo era reducir la contaminación que afecta los recursos hídricos de la Cuenca del Río Salí-Dulce, sin afectar la competitividad de las actividades productivas y sin reducir el empleo que generen; b) Programa de Control de los procesos de Erosión y Sedimentación (PCES): sus objetivos eran controlar la erosión y los procesos de sedimentación en la Cuenca del Río Salí-Dulce; c) Programa de recuperación y preservación de embalses, bañados y lagunas (PREBL): tenía como objetivo recuperar y preservar las condiciones ambientales del territorio⁵⁶² de la cuenca y los cuerpos de agua asociados como soporte de biodiversidad y asentamientos humanos; d) Programa de prevención de sequías e inundaciones (PPSI): siendo su objetivo, minimizar los riesgos asociados a excesos o faltantes de agua en la cuenca.

⁵⁶² Según DOUROJEANNI, "el considerar la cuenca como territorio de gestión del agua tiene la ventaja que sus límites son fijados por la naturaleza, se puede fraccionarla en sub cuencas para trabajar en unidades más acordes con los intereses de cada grupo de actores y, a la inversa, se pueden agregar e integrar muchas sub cuencas para conocer el efecto acumulado de la intervenciones en el medio ambiente y sobre todo sobre la calidad y cantidad del agua". Ver más en DOUROJEANNI A.C. (2011), p. 53.

Es así que el 31 de agosto de 2007, se seleccionan los coordinadores del programa PCES y el institucional⁵⁶³ para que empiecen sus tareas el 01 de octubre de 2007.

El Coordinador Institucional seleccionado se presenta a tomar posesión de sus funciones, en la Sede de Santiago del Estero, en el mencionado el 1 de octubre de 2007 (residía en Tucumán), y no había nadie en la Sede, no había fondos para cubrir los gastos, ni alojamiento y honorarios del consultor, e incluso no había fondos para el funcionamiento de la Sede, ni se podía firmar el contrato porque no había presupuesto⁵⁶⁴, no se había firmado el convenio para que la Nación, a través de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, enviase los mismos.

Es así que el 9 de enero de 2008, a horas de la tarde, la presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, anunciaría el Plan de Saneamiento de

⁵⁶³ “La selección de este grupo de profesionales surge de la evaluación de antecedentes. Una vez concluida esta etapa se los entrevistó y en función de ello surgirán las personas indicadas para ocupar estos cargos”. Los cargos en el área de coordinación institucional y programa de sedimentación y colmatación serán dados a conocer por funcionarios de la Nación. Ver más en <http://www.cuencasalidulce.gov.ar/subpaginas/noticias.html> (último acceso: 08/03/2015).

⁵⁶⁴ La realidad es que la SAYDS no había firmado con la provincia de Santiago del Estero el Acuerdo Complementario del Convenio Marco de Coordinación, Cooperación y Ordenamiento Ambiental del territorio entre la SAYDS y la provincia de Santiago del Estero. La firma del acuerdo complementario se produjo recién el 05 de Diciembre de 2007, donde establecía en el Anexo I del Asunto 5081/07 (expediente referido al Convenio que llevaba el número 11 del año 2007) hacía referencia al equipamiento y gastos operativos de la etapa inicial del plan de gestión de la Cuenca del Río Salí-Dulce.

la Cuenca Salí-Dulce⁵⁶⁵ en la Casa Rosada, ante la **secretaria** de la SAyDS, Dra. Romina PICOLOTTI, junto con los cinco gobernadores de las provincias que integran la Cuenca Salí-Dulce y los tres Ministros de la Nación firmantes del acuerdo Interjurisdiccional. Durante la mañana de ese día, continuaba en Tesorería de la Nación el giro al Banco Nación de Santiago del Estero para el funcionamiento de la Unidad del Plan de Gestión Ambiental del CIRSD, incluso no se había invitado al Coordinador Institucional a ese acto, el que no tenía contrato, pero asistió a su costa y fue el que le comunicó al secretario privado del Tesorero de la Nación a horas 10:00 de la mañana, lo que pasaría a la tarde de ese 9 de enero de 2008, en la Casa Rosada. Fue una sorpresa que a las 13:30 horas de ese día, estaban los fondos girados en el Banco Nación, sucursal Santiago del Estero.

Pasaron unos meses para que se pudiera utilizar el dinero enviado por Nación, la Secretaría del Agua (hoy Ministerio del Agua y Ambiente) no tenía las partidas creadas para imputar el dinero girado al Plan de Gestión Ambiental, ya que era la encargada de administrar los fondos de funcionamiento del CIRSD, una burocracia complicada.

⁵⁶⁵ El Plan de saneamiento de la Cuenca Salí-Dulce, en realidad es un plan de gestión, que fue preparado a partir de la identificación de los principales problemas de gestión integrada de la cuenca que efectuaron los organismos de las provincias, en el año 2006. Por otra parte, como la problemática de la cuenca involucra aspectos sociales y económicos que inciden significativamente en su situación, las acciones orientadas a resolver integralmente los temas de la cuenca pendientes de solución deberán coordinarse con diversos organismos del orden nacional y provincial. Ver más en <http://www.cuencasalidulce.gov.ar/descargas/RSaliDulce210307.pdf> (último acceso: 08/03/2015).

En el caso del Coordinador Institucional estuvo casi cinco meses sin cobrar sus honorarios, el pago de alquileres y otros gastos menores de funcionamiento del Sede⁵⁶⁶.

La lucha para que funcione la Unidad del Plan de Gestión Ambiental del CIRSD fue dura, ya que una vez que contó con las partidas se fueron ordenando las acciones de la Unidad del Plan de Gestión Ambiental⁵⁶⁷ y las reuniones de la Comisión Técnica, como también los grupos de trabajo, entre otras actividades.

⁵⁶⁶ El hecho descripto demuestra la antítesis de lo dispuesto en el convenio cuando hace referencia, “proveer un lugar adecuado de trabajo y los fondos necesarios para un eficaz desempeño de sus actividades”.

⁵⁶⁷ Se constituye una Unidad del Plan (UP) que tendrá por misión: a) supervisar las acciones definidas en el Plan y ejecutadas por los organismos provinciales que se financian con fondos específicamente destinados a la implementación del Plan; b) efectuar el seguimiento de acciones incluidas en el Plan que se financian con otros fondos; c) Planificar, proyectar y ejecutar las acciones del Plan cuando lo disponga el CCI; e) Efectuar el seguimiento y evaluación permanente del Plan proponiendo los ajustes que se estimen necesarios; f) preparar el cronograma de ejecución de las tareas del Plan y su presupuesto; g) preparar informes, presupuestos y balances anuales; h) Gestionar los convenios con los organismos que participan del Plan para la ejecución de acciones; i) Administrar los recursos que se le asignen exclusivamente dentro del marco de las acciones y definiciones que tengan la aprobación del CIRSD (o CCI); j) Crear un Grupo de Trabajo para preparar propuestas para el fortalecimiento de los organismos; k) Preparar a través de los Coordinadores los Términos de Referencia y los Pliegos necesarios para implementar las acciones previstas en el Plan; l) Supervisar el accionar de los Coordinadores. La UP será dirigida por un Comité de Dirección (CD) integrado por representantes del Comité Técnico del Comité de Cuenca Interjurisdiccional (CT), designados por el CIRSD (o CCI). Ver más en <http://www.cuencasalidulce.gov.ar/descargas/RSaliDulce210307.pdf> (último acceso: 08/03/2015).

Tucumán, por su parte, tenía sus convenios exclusivos de Producción limpia⁵⁶⁸, de reconversión industrial, por ellos que recibía fondos de financiación de la SAYDS para mitigar la contaminación de los ingenios, citrícolas y papeleras.

IV.3. MONITOREO DEL EMBALSE Y SUS TRIBUTARIOS

⁵⁶⁸ Las acciones contempladas en el acuerdo de la SAYDS y la provincia de Tucumán para producción limpia fueron las siguientes: a) determinar la Línea de Base Ambiental actual en el ámbito de la cuenca; b) relevar el impacto ambiental de cada sector industrial priorizando las fuentes de contaminación más significativas; c) revisar las normas ambientales vigentes y los parámetros ambientales que surjan de ellas en función de los objetivos de desarrollo sustentable que se fijan para el sector industrial, en función de los estándares internacionales; d) exigir la implementación efectiva en el sector industrial de “Programas de Producción más Limpia”; e) instrumentar una batería de incentivos económicos que contribuyan a la reconversión del sector industrial, y faciliten la adopción de la mejor tecnología disponible en los procesos industriales, en plazos definidos y alineados con los objetivos de la Nación y la Provincia; f) Generar un sistema de información pública que permita el fácil acceso y actualización de la información acerca del impacto social y ambiental de los procesos productivos; g) establecer un Registro Provincial de Empresas que produzcan más limpio; h) Diseñar e implementar mecanismos e indicadores para la evaluación y seguimiento del sector productivo; i) promover la participación de organizaciones de sociedad civil y de las universidades en el desarrollo de acciones para apoyar el proceso de reconversión de la industria hacia un desarrollo sustentable; j) desarrollar un mecanismo que permita certificar, a través del otorgamiento de un sello o logo, el cumplimiento de los objetivos propuestos en el ámbito de la producción industrial ambientalmente sustentable; k) fortalecer los mecanismos de control gubernamentales para garantizar la transparencia y continuidad del proceso, promoviendo la articulación de los sistemas de control y los de reconversión industrial, respectivamente. Ver más en <http://www.cuencasalidulce.gov.ar/descargas/RSaliDulce210307.pdf> (último acceso: 09/03/2015).

IV.3.1. Operatividad

La Unidad del Plan señaló que se deberán definir los recorridos a realizar por el espejo de agua (Embalse de Río Hondo), frecuencia, los puntos de medición / muestreos / observaciones. Para esto, decidieron los especialistas utilizar una cartografía fiel y georreferenciada.

Se utilizará un protocolo y planilla de asiento de información levantada, formateada en planilla Word o Excel, de fácil volcado a una PC, para el envío de la información a un centro de procesamiento que se encontrará ubicado en Santiago y Tucumán.

REQUERIMIENTOS

Para las tareas proyectadas, se hizo necesario contar con:

- Personal técnico (2) entrenado en la rutina y las particularidades del lago y de la problemática a monitorear. Entrenado en el muestreo, en navegación y para afrontar situaciones de emergencias (ambientales y civiles).
- Embarcación ágil y dotada con todo el equipamiento de seguridad (remos, luces y batería, salvavidas, agua potable, etc.)

- Presupuesto para el funcionamiento (combustible, mantenimiento de la embarcación, residencia de los técnicos, materiales de muestreo y medición, PC con internet –desde un Ciber– y otra logística).

- Instrumentos de medición de parámetros básicos (simples).

Las tareas proyectadas fueron plasmadas de inmediato por las reparticiones públicas de Tucumán y Santiago del Estero, para tener información única e incluso fue vital para poder cumplir con las exigencias judiciales dispuestas por la CSJN, luego que Santiago del Estero demandara a Tucumán por incumplimiento de normas legales y Planes de Reconversión.

IV.3.2. Mediciones / Observaciones / Percepciones frecuentes

Fuera del agua:

- Temperatura ambiente diaria (en zona de muro y zona de cola del Embalse).

- Viento, intensidad y dirección (en zona de Estación de Acuicultura-Policía Lacustre y zona de cola del Embalse).

- Lluvias en la zona de recarga de la cuenca (datos de otras fuentes) y lluvia local (en el Embalse y áreas de tramos proximales de los aportantes al Embalse).

- Olor: normal-anormal (¿qué tipo de olor?) en los recorridos y puntos de muestreos.

Del agua del Embalse:

- Temperatura. Requerimiento: un termómetro simple.
- O₂ disuelto. Requerimiento: instrumento, oxímetro para agua.
- pH. Requerimiento: instrumento, peachímetro.
- Turbidez. Requerimiento: Disco de Sección.
- Densidad de algas (observación directa en francos de vidrio transparente)

Observaciones/percepciones directas:

- Aspecto del agua: Coloración o variación del color del agua.
- Acumulación de algas/mucílago (en aguas abiertas o sobre las costas).
- Organismos muertos (peces, caracoles, bivalvos, aves, insectos, otros).

Las decisiones conjuntas de realizar un análisis de la situación ambiental, geológica y de la flora y fauna, en algunos casos fuera y dentro de agua, en los ríos tributarios al embalse y al mismo, fortaleció la visión de que una región es distinta de otras y sus realidades también, como encontrar diferentes niveles de oxígeno dentro del agua o fósforo en superficie (fuera del agua), que en otros

lugares. Ocasionando una situación donde regar con vinaza en algunos lugares puede ser nutritivo y en otros, perjudicial, por ser elevada su existencia *in natura*.

IV.3.3. Mediciones no frecuentes

- Densidad o concentración de algas cianofíceas en primavera.

Requerimiento: muestras y conteo bajo microscopio.

- Nitrógeno. Requerimiento: muestras y análisis de laboratorio.
- Fósforo. Ídem anterior.

IV.3.4. Procedimientos

- Utilización de protocolos y planillas de asiento de información levantada.
- Cómo conseguir la información de fuentes no propias.
- Preparación y envío de información a los centros de procesamiento (se puede enviar desde un Ciber).
- Comunicación con los centros de procesamiento por internet para interpretación de datos, ampliación de información, pedido de instrucciones, etc.

La información obtenida por cualquier autoridad provincial, que integra la cuenca, debe elevarla y socializarla con las otras para su procesamiento y tratamiento, completarla si fuera necesario y cruzarla con las existentes en otras.

IV.4. PLAN DE RESPUESTA A EVENTOS QUE CAUSAN MORTANDAD DE PECES

La normalidad en los sucesos de mortandad de peces en los ríos tributarios del Embalse de Río Hondo y siendo el espejo de aguas de Las Termas el destino final de esta tragedia ambiental, durante más de tres décadas, llevó con buen criterio a la Comisión Técnica a contratar y elaborar un Plan, que hoy en día es aplicado en la cuenca en virtud de la exigencia judicial, pero que sería muy valioso si se lo establece legalmente.

IV.4.1. Plan

- El plan de manejo, en caso de presencia importante de peces muertos flotando en superficie, se basa en experiencias realizadas en diferentes partes del mundo con brigadas ecológicas, entrenadas para fenómenos de esta naturaleza.
- En la mayoría de las situaciones planteadas, estos fenómenos ocurren por accidentes o fenómenos meteorológicos difíciles de prevenir, si bien en nuestro

caso en particular y llevando a cabo lo planteado en el plan de alerta, se estaría mejor posicionado para manejar estrategias de paliamiento de estos fenómenos.

- El objetivo principal de este plan es minimizar los efectos que causan las mortalidades masivas y que se repiten periódicamente en el Embalse.

- Se conoce que una vez ocurrido el fenómeno y por efectos de las corrientes, así como también de los vientos predominantes (sud-este), los cadáveres de la biomasa ictícola son arrastrados hacia zonas puntuales como la Bahía Los Décimas, Toro Mocho, El Club Náutico, etc.

IV.4.2. Situaciones

- En situaciones de crecientes extraordinarias, trasvasan el vertedero y recorren el cauce río abajo, hasta ser degradados por los predadores y/o la descomposición natural.

- Cuando los peces mueren y se dan condiciones climáticas propicias (altas temperaturas), el proceso biológico de descomposición ocurre en forma acelerada.

- Cuando las densidades de esta mortalidad son elevadas, hay una alta demanda de oxígeno disuelto, utilizado como combustible en el proceso, esto se denomina D.Q.O. (demanda química de oxígeno).

- De lo antes citado se deduce que a medida que esta biomasa se va descomponiendo, genera D.Q.O., y como a su vez se desplaza afecta a las diferentes zonas de tránsito, no solo generando inconvenientes por olores desagradables, cambios en la viscosidad del agua, cambios de coloración, sino sobre todo genera más mortalidad de especies acuáticas al privarlas del oxígeno disuelto indispensable para su vida.

VI.4.3. Acciones

- Estimar mediante la observación *in situ* (navegación de las áreas problema) la magnitud de la mortalidad.
- Utilizar como herramienta de soporte el sobrevuelo de las áreas afectadas.
- Una vez valorizado en cantidades el fenómeno, determinar las acciones a seguir.
- Si se considera que la mortalidad es representativa se debe alertar al equipo de trabajo (Brigada Ecológica), definiendo la zonación de las áreas problema.
- Se deberá planificar y coordinar con el personal la forma de atacar el problema, para esto se deberá tener en cuenta factores climatológicos, iluminación artificial, tiempo estimado de trabajo, etc.

- Se trabajará con dos grupos de ataque, uno con el apoyo de por lo menos dos embarcaciones y el otro como soporte en la costa.

VI.4.4. Metodología que se propuso

- Retirar la mayor cantidad de peces muertos de la superficie del Embalse, con el fin acotar a la menor expresión posible los efectos secundarios de la mortalidad.

- Se plantea que cuatro técnicos entrenados, mediante el uso de dos embarcaciones como soporte, arrastren una red de por lo menos 20 m, generando un efecto embudo y haciendo ingresar dentro de la misma la mayor cantidad de peces muertos posible.

- Las dos embarcaciones arrastrarán en forma coordinada la red y tratarán de acercarse lo más posible a la costa.

- Ya en la zona costera, el grupo de soporte de tierra (cuatro operarios) sacarán la red con la carga de peces muertos hasta la parte seca de la costa.

TRABAJOS A DESARROLLAR

- Se tomarán muestras varias para su análisis en laboratorio.

- Se embolsará los animales para luego ser enterrados.
- Si se destina una zona cercana, se puede enterrar directamente.
- Si la zona de entierro se encuentra alejada, se trasladará la biomasa en utilitarios y/o camiones, según la cantidad de la misma.
- Se cavará una fosa de entierro de 1.5 m de profundidad.
- Se estimará la biomasa total retirada.
- Se realizará identificación de Sp., y nivel de presencia de las mismas.
- Se documentarán los procedimientos con soportes digitales.
- Pasado 60 días se puede utilizar lo enterrado como abono.

VI.4.5. Equipos, herramientas y materiales con los que se debe contar

- Dos embarcaciones de por lo menos 5 m de eslora y con una motorización superior a los 40 hp.
- Una red de arrastre, de por lo menos 20 metros de largo por un metro de alto. Debe tener una malla con una luz de aproximadamente 5 cm. Con sistemas estancos de flote en la parte superior y lastre en toda la parte inferior que va

sumergida. Deberá contar con dos botones de apertura que trabajen a la tracción de las embarcaciones de por lo menos 1 metro por 1 metro.

- Palas anchas manuales 4 unidades.
- Guantes de trabajo (tipo algodón, con antideslizante) 20 pares.
- Guantes de látex, tipo quirúrgicos, una caja
- Botas tipo pescadoras, 8 pares
- Bolsas tipo residuos reforzadas, 100 unidades
- Elementos varios de laboratorio de campaña.
- Utilitario para transporte.
- Pala mecánica tipo retroexcavadora o símil.
- Barbijos descartables, una caja.
- Sistemas de comunicación, celular V.H.F.
- Sistema de navegación satelital GPS.
- Combustibles y lubricantes disponibles en forma rápida.
- Botiquín de primeros auxilios.

VI.4.6. Recursos humanos

- Cuatro técnicos entrenados en maniobras náuticas y manejo de embarcaciones.
- Cuatro operarios entrenados para colectar y enterrar los peces muertos.
- 1 chofer de utilitario (camión o camioneta).
- 1 maquinista para la excavación de la fosa de entierro.

VI.4.7. Sugerencias

En el caso de los profesionales técnicos se podría afectar personal que trabaja en el Centro Acuicultura de Las Termas de Río Hondo.

Con respecto a los operarios existen experiencias en nuestro país, como por ejemplo en la provincia de Salta, donde se fue haciendo un trabajo de reconversión social en cuanto a los pescadores furtivos, transformándolos en Brigada ecologista, ya que son ellos los que más conocen no solo del manejo de redes, sino que tienen la experiencia práctica de cómo afecta esta situación de mortalidad no solo a su precaria economía de subsistencia, sino también a su modo de vida, ya que, en general, son pobladores ribereños, cuyo grupo familiar se ve afectado en diversos aspectos en cuanto a su calidad de vida.

Por otro lado, es posible contar con personal municipal y/o de la policía lacustre, los que, en vista de la inminente llegada de la Prefectura Naval al Embalse, se verían relegados de sus actuales obligaciones y ya cuentan en algunos casos con experiencias prácticas muy representativas.

IV.5. DESARROLLO DE COMPONENTES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

IV.5.1. Objetivos

- Promover el acceso a la información pública, entendiendo esto como el verdadero conocimiento de los procesos que regulan y afectan el funcionamiento de la cuenca, posibilitando el encuentro de soluciones viables a los problemas que hoy presenta.

- Sostenerse en una lógica territorial fundada en el ordenamiento ambiental (entendiendo éste como la integración de procesos y no solo un orden espacial) que atienda las distintas percepciones de la población y las realidades de sus instituciones para intervenir.

- Trabajar sobre unidades de intervención que rescaten y potencien los roles de todos los actores institucionales y sociales para gestionar su realidad local.

- Alcanzar un espacio con institucionalidad para crear verdaderas unidades locales de gestión participativa y productos (ACCIONES) para la gestión local, acordes a una gestión integral de la cuenca.

- Construir los mecanismos concretos de articulación del proceso de participación con la toma de decisiones.

IV.5.2. Componentes

a. Planificación y ordenamiento territorial

- Asistencia técnica de un comité de especialistas (visión sobre procesos).
- Diagnóstico interinstitucional e intersectorial (participativo).

b. Instrumentos de intervención territorial

- Comités locales
- Comités de subcuenca
- Comités de crisis

c. Estrategias de intervención

- Institucionalidad en el territorio
- Procesos de atención prioritaria (Riesgos de contingencia o emergencia)

- Fortalecimiento institucional y capacitación de recursos

IV.5.3. Etapas del Proceso

Una vez acordado en el seno de la CT del CIRSD, el Plan a realizar con el componente social se decidió institucionalizar el programa en el Comité de Cuenca y en cada jurisdicción, con personal específico y responsables por provincia.

Implementar una serie de proyectos piloto de comités locales (u otra denominación) que permitan:

- Reunir a los actores institucionales y sociales en un espacio multisectorial de información, debate y promoción de actores.
- Releva la percepción de los actores sobre la problemática de la cuenca
- Identificar roles y responsabilidades de los actores.
- Desarrollar productos (acciones concretas) para la realidad local.
- Articular con la comisión de especialistas temáticos una base diagnóstica integrando los avances logrados en sus estudios para una gestión planificada.
- Articular con otros organismos del Estado con capacidad operativa territorial para asegurar una visión integral y una atención efectiva de las acciones previstas.

- Formular una estrategia de información y comunicación general que recoja las características de todo este proceso de diagnóstico participativo y de respuesta a la percepción de la problemática en los distintos sectores de la población.

- Conformar un FORO como proceso institucionalizado que generará mecanismos de información, consenso y propuestas para articular (incidir) con los niveles de decisión (Comité y autoridades de todos los niveles).

IV.5.4. Características del foro

Espacio institucional que sostendrá el proceso participativo y formalizará los avances y resultados y se caracterizara por ser:

- Multisectorial
- Representativo de estamentos sociales
- Inclusivo (regional) Integrador
- Ordenador de debates (talleres, mesas sectoriales)
- Promover información (panel de expertos, seminarios, foros especialistas)
- Procurar consensos
- Direccionar propuestas a quienes puedan decidir

En la tercera sección del taller se trabajó en dos grupos para avanzar en una mejor definición de las propuestas de experiencias, tratando de redondear uno o dos “modelos de intervención”, que puedan tomarse para planificar el trabajo en las distintas regiones.

Este análisis permitiría establecer concretamente cuándo se iniciarán las experiencias, qué responsabilidades implica, qué metas se proponen para evaluar sus resultados, cómo es el seguimiento y cómo se informa al Comité de los avances del programa.

IV.6. ELABORACIÓN DE UNA EXPERIENCIA PILOTO PARA LOCALIDADES PEQUEÑAS QUE COMBINE EDUCACIÓN AMBIENTAL, CONCIENTIZACIÓN Y DISEÑO PARTICIPATIVO DE SOLUCIONES

En la aplicación del componente social en la región de la Cuenca Salí-Dulce fue acordado que se debía realizar, en primer lugar, una experiencia piloto en un lugar del interior de la provincia de Tucumán, siendo elegida la ciudad de Monteros y luego en la ciudad de Las Termas de Río Hondo, donde la problemática de la contaminación está más comprometida, a los fines obtener datos reales sobre el interés de los pobladores en lo relativo a la situación ambiental en el lugar donde viven y el conocimiento que tienen sobre la misma.

IV.6.1. Modelo Monteros (Provincia de Tucumán)

Ubicación geográfica: Departamento Monteros, Cuenca del río Los Sosa.

Foco de atención: atender problemática que incluye a dos subcuencas con riesgo de extremos hídricos: inundaciones y aludes. Involucrar a todas las poblaciones de la subcuenca en esta problemática y dar elementos a la población para entenderla y enfrentarla.

Modelo organizativo: “comité de crisis”, disparador para que atiendan la problemática ambiental

Actores

Institucionales: Desarrollo social, Salud, Policía, Educación. Tienen acciones o programas que atienden la zona con personal en territorio.

Sociales (no institucionales): delegación municipal, ONG, pobladores con liderazgo o reconocimiento.

Herramientas: Estudios previos de la zona.

Encuestas de caracterización del problema y la percepción de los actores sociales. Esto se está haciendo en otros municipios.

Objetivos

1. Fortalecer articulación de instituciones en territorio.
2. Capacitar actores institucionales para que entiendan el enfoque integral ambiental y tengan recursos técnicos de respuesta.
3. Capacitar actores locales para que la autoridad local tenga cómo desarrollar sus actividades ambientales en la gestión. Esto sería un Programa regional de capacitación de “cuadrillas ambientales”, referido a distintas situaciones de emergencia: hídricas, fuego, residuos, etc.
4. Lograr una mesa de Trabajo intersectorial, que permita llevar adelante planes de acción necesarios para aplicar reglamentaciones, como las de riego hídrico en tierras inundables.
5. Fortalecer la gestión ambiental en el municipio. Correlato con programa Municipios sustentables, saludables, etc.
6. Iniciar acciones de información pública, educación ambiental y mesas de trabajo para integrar en el Foro Socio Ambiental de la cuenca.

Etapas del Plan Piloto

- Fortalecer la articulación de actores institucionales: reunión específica con Ministerio de Desarrollo social, Salud Pública, Seguridad, Educación, etc. Convoca: autoridad ambiental.

- Plantear la situación. Compartir los resultados de la encuesta social. Determinar falta de articulación por casos críticos (productores agrícolas).

- Acordar “presupuestos mínimos” para diseñar nuevas soluciones y modos de gestionar. Unificar visiones sobre la base de conocimiento técnico amplio.

- Formalizar espacio institucional para esta “red de gestión”. Firmar acuerdo, formalizar las tareas. Ofrecer la capacitación ambiental necesaria a las otras instituciones para readecuar sus prácticas. Aprovechar los planes y bocas de atención existentes para potenciar nuevas acciones.

- Convocar a la autoridad local para que articule con esta red. Proponer que intervenga activamente en la convocatoria de la población local, proponga el modo y los actores.

- Primera convocatoria por tema específico: riesgo hídrico y su atención. Seleccionar localidades, determinar los espacios que ya existen para la atención y promoción (planes sociales, salud, etc.).

- Actividad coordinada de difusión basada en un buen producto de comunicación que debería salir con la asistencia del Comité.

- Un primer taller de información del tema, discusión de propuestas y conformación de mesa de trabajo para seguir el tema.
- Actividad de capacitación para “cuadrilla ambiental”.

IV.6.2. Modelo Las Termas de Río Hondo

Ubicación geográfica: Ciudad Las Termas de Río Hondo y áreas de influencia.

Caracterizada como zona de alta concentración urbana con problemas de contaminación de influencia interjurisdiccional (con Tucumán). La mortandad de peces es un desencadenante de demandas.

Foco de atención: Percepción de incertidumbre por “efectos nocivos” que “afectarían” la principal actividad (turismo).

Modelo organizativo: Campañas educativas - Promotores ambientales - Talleres temáticos - Mesas de Trabajo.

Actores

Actores sociales:

Usuarios del recurso pesquero (pescadores, guías, promotores turismo).

Cámaras de turismo, de hoteleros, gastronómicos, artesanos.

Organizaciones ambientalistas, docentes

Institucionales

Autoridades locales, Consejo Deliberante, delegaciones.

Agentes sanitarios, policía lacustre, bomberos

Herramientas

Estudios de especialistas sobre eventos mortandad.

Interés del Ministerio de Justicia y actores sociales (guías pesca) para formar cuerpo de Promotores Ambientales, “policía ecológica”.

Propuesta acabada de educación ambiental con campañas definidas y materiales desarrollados.

Objetivos

Capacitar actores para entender la dinámica del recurso e involucrarse en su cuidado.

Fortalecer las capacidades de otros organismos de control.

Generar capacidades locales para gestión ambiental.

Tener un cuerpo de agentes de promoción (información y participación).

Instalar mesas temáticas multisectoriales, empezando por temas específicos,

Implementar talleres de temarios específicos, que faciliten la información y ordenen el debate para que surjan propuesta y actividades concretas.

Generar una actividad que ponga en marcha el Foro de participación.

Etapas del plan piloto

- Convocar a actores institucionales para que apoyen la propuesta. Policía lacustre, agentes sanitarios. Convocar a la autoridad local para involucrarla (Consejo Deliberante).

- Iniciar una actividad de información y capacitación con pescadores y guías de pesca para motivar su participación (promoción ambiental).

- Implementar una serie de talleres temáticos específicos para difundir la visión del Plan de Gestión, informar de las acciones que se lleven adelante y entender la percepción del problema y los reclamos sociales.

- Proponer mesas de trabajo para seguir los temas y sentar bases definidas para conformar un “Comité local” que reúna todas las propuestas y opiniones, y las canalice en el Foro de Participación de la cuenca.

Debemos destacar que las acciones fueron determinantes para que las poblaciones de la cuenca se interiorizaran y participaran activamente en la lucha contra la contaminación a través de las ONG, aunque ya estaba en extinción la

Unidad del Plan de Gestión Ambiental de la Cuenca Salí-Dulce, por falta de interés de las autoridades nacionales y de las provincias miembros del CIRSD.

La Unidad del Plan de Gestión duró muy poco, solo cuatro años, ya que los consultores a quienes se les iba terminando el contrato, se les renovaba por una vez y el Coordinador institucional no fue la excepción, ya que se le renovó el contrato una vez (2009) y luego intentaron cambiarlo a la categoría de asesor (comisión Técnica), lo que no aceptó y renunció (2010).

Los fundamentos son claros, solo tres informes se hicieron del CIRSD, por encargo al Coordinador Institucional, 2007 y 2008 en papel y disponible en la web, y 2009 entregado a la Comisión Técnica en soporte magnético.

Lo definitorio del accionar de la CT del CIRSD fue el Acta de Reunión del 20 de mayo de 2010, cuando en el orden del día figura como primer punto lo referido a los Dictámenes de Fiscalía de Estado de las provincias y de las direcciones de asesoramiento de las reparticiones nacionales sobre el Decreto Nacional Acuerdo 435/2010, que establecía en su parte resolutive lo siguiente: *“Art. 1. Ratificase el Acta Acuerdo para la Creación del Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce, de fecha 21 de marzo de 2007, suscripta entre los Señores Gobernadores de las provincias de Catamarca, Córdoba, Salta, Santiago del Estero y Tucumán; el Señor Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; el Señor Ministro del Interior y el Señor Jefe de Gabinete de Ministros, que en copia autenticada y como Anexo forma parte integrante del presente*

decreto”; y en su “Art. 2 Instrúyase a la Jefatura de Gabinete de Ministros, al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y al Ministerio del Interior a adoptar los recaudos administrativos y legales que resulten pertinentes a fin de implementar en tiempo y forma, lo dispuesto en el Acta Acuerdo que se ratifica en el Artículo 1º de la presente medida”.

De las actas (y de los diarios de la provincia de Santiago del Estero, tanto *El Liberal*⁵⁶⁹ y el *Nuevo Diario*) de reunión de la Comisión Técnica surge claramente

⁵⁶⁹ La editorial del diario *El Liberal*, bajo el título “Los delincuentes ambientales están bien amparados”, sintetizó la realidad de la Cuenca Salí-Dulce, después de grandes, arduas e interminables discusiones, al decir que la Justicia y las autoridades tucumanas parecen tener todo el tiempo del mundo para decidir hacer cumplir efectivamente con las leyes a las empresas que contaminan descaradamente el Embalse de Las Termas de Río Hondo. Una prueba más de la imprudencia de quienes tienen la responsabilidad de preservar el medio ambiente, la salud humana y la convivencia entre los pueblos. Los responsables directos se encuentran plenamente identificados, sus industrias también, pero poco y nada parece importarles a la Justicia y a las autoridades tucumanas, tanto políticas como técnicas. “El Jardín de la República” apesta, sus ríos se han convertido en cloacas a cielo abierto, peor aún, son viaductos de cuanto desecho contaminante existe. Un verdadero atentado contra la salud de los tucumanos y los santiagueños. La fauna ictícola va desapareciendo, las aves seguramente disminuirán, muchos seres humanos sufren y sufrirán las consecuencias de consumir agua contaminada, pero la Justicia prefiere ampararse en sus tiempos, las autoridades políticas en sus intereses electorales y económicos y los empresarios en la máxima ganancia. El Gobernador de Santiago del Estero, Dr. Gerardo Zamora señaló: “Una persona que daña a otra tiene que ir presa, un empresario que daña a muchas personas con más razón tiene que ir preso”.

Miguel Roberto Mukdise, intendente de Las Termas de Río Hondo, lanzó una seria advertencia, al manifestar que si no hay una medida “sana en querer parar” la contaminación del Embalse de Río Hondo, “la idea que se está trabajando” en la comunidad de su ciudad “es no dejar pasar ningún camión de Tucumán que lleve azúcar, que lleve alcohol, a toda la producción que pase por territorio santiagueño”.

El fiscal general de Tucumán, Antonio Gustavo Gómez, coincidió con Mukdise, en que los empresarios que contaminan son “delincuentes”, el alto funcionario judicial también reconoció la responsabilidad. Técnicamente son delincuentes o sospechados de cometer delitos porque están cometiendo el delito previsto en el artículo 55, de la ley 24.051 que establece los delitos ambientales: “La verdadera catástrofe ambiental que está produciendo la industria tucumana debe llamar inmediatamente a la reflexión a las autoridades políticas de esa provincia, a las autoridades judiciales competentes y al país todo”.

la desconfianza de los funcionarios santiagueños respecto a los tucumanos, de los cordobeses con los santiagueños y de ellos con respecto a los funcionarios nacionales, que querían siempre imponer sus posiciones, e incluso no impulsaron lo dispuesto en el art. 2 de la parte resolutive del Decreto Acuerdo Nacional 435/2010, e incluso manifestaron que el tema no merece consideración⁵⁷⁰.

Leer un diario, para observar cómo justificaban los funcionarios tucumanos la muerte de toneladas de peces en el Embalse. El grupo de caudales era una verdadera mesa de trabajo de discusiones acaloradas y respeto mutuo por el caudal ecológico⁵⁷¹: los cordobeses no cedían en los puntos claves como: a) rever los valores asignados en el Convenio de 1967, para que contemple los caudales ambientales, teniendo en cuenta el agua aportada en cada año hidrológico; b)

Los responsables directos de la contaminación tienen nombre y apellido, los responsables políticos y técnicos también, la Justicia carga con sus culpas y una sociedad no muy comprometida con el medio ambiente paga las consecuencias. Los delincuentes ambientales se ríen de la ley y de la vida, saben que los cobija un manto de indemnidad, ni siquiera cometen sus delitos en las sombras lo hacen a cara descubierta, con el nombre de sus empresas publicitado. Es hora que alguien los desampare, es hora de que se los obligue a acatar la ley y el sentido común. Ha llegado la hora de enfrentar la catástrofe de la Cuenca Salí-Dulce. Publicado por el diario *El Liberal* de fecha 10/09/2011. Disponible en http://www.cuencasalidulce.gov.ar/descargas/notas%20periodisticas/El%20Liberal/2011/Nota_10_09_2011.pdf (último acceso: 09/03/2015).

⁵⁷⁰ Acta de Reunión del 20 de Mayo de 2010. Disponible en http://www.cuencasalidulce.gov.ar/descargas/actas_pdf/2010/Acta_20_05_2010.pdf (último acceso: 14/03/2015).

⁵⁷¹ En las actas de reunión de la Comisión Técnica del CIRSD, se tratan dentro de los puntos del orden del día, lo planteado en el grupo de gestión en tiempo real, siendo el eje de la reunión planteado por los cordobeses “el caudal ecológico”. Disponible en <http://www.cuencasalidulce.gov.ar/submenu/actadereunion.html> (último acceso: 09/03/2015).

proponían a la Comisión Técnica que el lugar de medición de los caudales asignados para Córdoba sea en la zona de Paso de la Cina antes de la entrada del río Dulce a dicha provincia; c) querían la instalación de una red de monitoreo de calidad de agua y medición de caudales, integrada por estaciones automáticas entre otras acciones.

La provincia de Santiago del Estero firmó un convenio con el Ministerio de Justicia a los efectos de instalar Prefectura Naval Argentina⁵⁷² en Las Termas de Río Hondo, para tener el control, en especial, en lo náutico, ambiental y de pesca furtiva, realizados en territorio tucumano y santiagueño, donde está emplazado el lago; ya que se daban casos donde las policías lacustres de Santiago y Tucumán no podían entrar en jurisdicciones vecinas entre sí, solucionando ello la Prefectura Naval, como autoridad nacional.

A propuesta del Coordinador Institucional, se diseñó una Estación de Piscicultura, se realizó un contrato de Comodato con la Empresa Hidroeléctrica, concesionaria de la presa del Dique Frontal de Río Hondo, para tener en tiempo actual la situación real, en el lugar más contaminado de la cuenca.

⁵⁷² A la Prefectura Naval Argentina se le asigna el patrullaje en mares, ríos, lagos, canales y demás aguas navegables que sirven al tránsito y comercio interjurisdiccional, así como los puertos bañados por esas mismas aguas en la Argentina. Tiene entre sus funciones específicas en la Delegación de Las Termas de Río Hondo garantizar la navegación y las vidas humanas con su poder de policía. En la pesca deportiva y furtiva en el espejo de agua de Río Hondo. Ver más en <http://www.nuevodiarioweb.com.ar/nota/seccion/305518/locales> (último acceso: 8/03/2015).

IV.7. PROYECTO DE CENTRO DE PISCICULTURA, MONITOREO AMBIENTAL Y EDUCACIÓN AMBIENTAL

IV.7.1. Introducción

La provincia de Santiago del Estero, territorialmente una de las más extensas del norte argentino, cuenta con pocos cursos de aguas naturales. Es atravesado por los ríos Salado y Dulce, cuyos cursos están direccionados de noroeste a sudoeste. El río Salado desemboca en el río Paraná, mientras que el Dulce desemboca en la laguna de Mar Chiquita. Los santiagueños han erigido sobre el río Dulce el Embalse de Río Hondo y se está construyendo el dique Tunal Figueroa, sobre el Salado.

Estos ríos tienen una gran importancia para el abastecimiento de agua potable y desarrollo productivo de los habitantes de las zonas de influencia, dichos cursos de agua, además, son vitales para el mantenimiento de la biodiversidad y los diversos procesos ecológicos.

Entre los diversos beneficios de estos ríos para los habitantes, se encuentra la de su fauna ictiológica, numerosas familias recurren a la pesca de supervivencia como principal fuente de alimento y también sustentan una economía familiar por medio de la pesca, generando con ello una actividad productiva artesanal de gran importancia social regional. Por otro lado, entre las diversas especies que pueblan el río, se encuentra el dorado (*Salminus brasiliensis*), una especie de gran valor

deportivo, que despierta un marcado interés nacional e internacional y que en provincias argentinas del litoral, genera una valiosa fuente de ingresos, incorporados a los circuitos turísticos.

En el pasado, a la actividad pesquera se le otorgó muy poca importancia, llegando al punto de que por manejos inescrupulosos del agua se ocasionó una mortandad de peces que llegó a impactar posteriormente en las tallas y densidades de especies tan importantes, y codiciadas por su escasez en otras regiones, como es el caso del dorado.

Hoy, estamos frente a la posibilidad de realizar en forma mediata las gestiones para empezar a generar un desarrollo sustentable, que con las condiciones adecuadas y una correcta difusión pondría a la provincia en un lugar importante para impulsar la pesca deportiva, el ecoturismo y generar una reconversión productiva para los pescadores artesanales.

En la actualidad estamos asistiendo a una merma acelerada de los recursos pesqueros a nivel mundial, debido a una explotación no sustentable o la alteración de la calidad del agua debido a procesos de contaminación. Existe el riesgo cierto de afectar negativamente la población ictiológica de nuestros cursos de agua y embalses, hasta provocar una daño irreparable y no recuperarlos.

Ante esta realidad existe un claro deseo de las autoridades provinciales de implementar políticas que apuntan al manejo racional y sustentable de la pesca

deportiva, con normas muy rigurosas respecto a cantidad, talla, especies y sistemas de pesca y un especial control de la contaminación.

En la zona de Las Termas de Río Hondo se encuentra uno de los más importantes lagos artificiales del norte argentino. El mismo, con una extensión de 33 mil hectáreas cubiertas por agua, ocupa parte del territorio de Santiago del Estero y Tucumán. Fue construido para embalsar y regular el régimen hídrico del río Dulce y, aunque posee turbinas hidroeléctricas, la generación de energía no es aprovechada a nivel de actividad real. La capacidad actual de embalse es de 1.400 hectómetros cúbicos y la profundidad máxima es cercana a 40 metros. El espejo es utilizado fundamentalmente como oferta turística, ya que se pueden realizar en él todo tipo de actividades acuáticas siendo la pesca deportiva la principal atracción, perjudicada en la actualidad por la mencionada disminución de talla y densidad.

IV.7.2. Situaciones problemáticas

Colmatación por aporte de sedimentos debido a la falta de planificación en cuanto a la fijación del sustrato en la ribera y aportes materiales a través de los tributarios. Consecuencia: pérdida de capacidad de embalse del sistema.

Contaminación: Aporte hacia el lago a través de sus tributarios de desechos generados por las industrias aguas arribas. Consecuencia: proliferación de gran

densidad de algas ocasionando el consumo y disminución del oxígeno disuelto por procesos biológicos y químicos; gran mortalidad de peces, debido a la falta de oxígeno y otras causas a determinar.

Disminución en las densidades y tallas de las diferentes especies ícticas, como consecuencia de la pesca furtiva. Consecuencia: baja el interés por la pesca deportiva.

Disminución del turismo específico relacionado con las actividades náuticas. Consecuencia: regresión en los ingresos aportados por pescadores y sus grupo familiar.

IV.7.3. Posibles soluciones

Forestación en la periferia del lago con especies vegetales que arraiguen el sustrato.

Eliminación del aporte de sustancias contaminantes y sedimentos por parte de los tributarios.

Creación de un Centro de Piscicultura para monitoreo y repoblamiento.

Generar actividades productivas que permitan la inserción social mediante la reconversión de pescadores furtivos y creando nuevas alternativas laborables sustentables. (Guías de pesca, de ecoturismo, criaderos de peces, etc.)

De los puntos anteriores se concluye que con un espejo limpio de contaminación y poblado de especies ictícolas de interés pesquero, junto a la concientización en el uso racional de los recursos se lograría un incremento sostenido en el flujo de turismo fundamentalmente abocado a la pesca deportiva.

IV.7.4. Objetivos

Creación de un Centro de Piscicultura pionero en el país para investigación, monitoreo de la cuenca y repoblamiento de especies ictiológicas de interés deportivo como *Salminus brasiliensis* (dorado).

Desarrollo de un circuito turístico que incluya el Centro de Piscicultura, un acuario con especies autóctonas, salas de video conferencias y el embalse, que será incorporado en la oferta turística de Las Termas de Río Hondo.

Utilización de la plataforma para brindar información, educación y difusión de los valores sociales y ambientales del ecosistema del Embalse de Río Hondo y del río Dulce, con el objetivo de generar conciencia de conservación.

Modificar la realidad social de los pescadores furtivos, generando alternativas de reconversión productiva.

IV.7.5. Metas

Evaluar mediante relevos *in situ* variaciones diarias de la calidad de agua del Embalse de Río Hondo.

Determinar potenciales tasas de reproducción de especies ictiológicas de interés deportivo.

Realizar estudios sobre la capacidad de carga potencial, relaciones inter específicas con el fin de estimar futuras siembras de especies de interés deportivo, así como también evaluar la factibilidad de realizar la crianza artificial mediante la utilización de técnicas de acuicultura.

Instalar, poner a punto y llevar adelante una estación de piscicultura, con el objetivo de repoblar las aguas del Lago.

Desarrollar metodologías de cría en piletones y jaulas flotantes y adaptarlas a los requerimientos de la especie *Salminus brasiliensis*.

Determinar y controlar sobre los cursos de agua el caudal biológico mínimo, condición indispensable para proteger el recurso pesquero durante todo el año.

Capacitar recursos humanos en la zona, instruyéndolos en las diversas técnicas de manejo en piscicultura.

Montar un laboratorio *in situ* para monitorear diariamente las condiciones del ecosistema, sus fluctuaciones e incidencia sobre las especies ictiológicas y población en general.

Impulsar y aplicar leyes relativas a las especies ictiológicas de la provincia, en cuanto a medidas permitidas, cupo de especies, época de veda, etc.

Formar y capacitar guías de pesca para el desarrollo de una pesca deportiva sustentable.

Fomentar la pesca deportiva apuntando a generar ingresos turísticos específicos (pescadores y su núcleo familiar). Pesca y devolución.

Otorgar Carnet de Guarda Pesca Honorario a pescadores deportivos, que les otorgue a los mismos la facultad de informar cualquier tipo de novedad y/o irregularidad.

Concientizar sobre la obligatoriedad del uso del Carnet de pesca controlando su portación en puntos clave predeterminados.

Fomentar la instalación e infraestructuras específicas para el pescador y su núcleo familiar.

Implementar una línea telefónica para recepcionar denuncias. (Policía Lacustre, Dirección de Fauna y Pesca, Gendarmería, etc.)

EMERGENCIAS

Es responsabilidad del personal que opera en el Embalse Río Hondo comunicar y notificar al Coordinador del PADEA, de acuerdo con los procedimientos correspondientes, en las siguientes situaciones de emergencia.

1.Emergencias biológicas

Gravedad Baja (Alerta Blanca)

Mantener permanentemente informado al Coordinador del PADEA, y por medio de éste a los responsables (Ver Secuencia de Avisos) sobre la evolución de la situación.

En el apartado se indica el diagrama adoptado para la secuencia de comunicaciones para esta alerta.

Gravedad Media (Alerta Amarilla)

Comunicar de inmediato al Coordinador del PADEA cuando se presente en el Embalse una anomalía que pudiere culminar en una situación de emergencia, indicando en base a todos los elementos de juicio con los que cuente a ese momento, qué categoría de emergencia podría presentarse y solicitando su declaración. El Ente Responsable adoptará la decisión definitiva en base a la información disponible, en el marco de sus responsabilidades, declarando la

emergencia correspondiente y comunicándolo a los restantes Organismos intervinientes, previéndose que se realicen las comunicaciones respectivas y se ponga en marcha el Plan de Acción Durante Emergencias Ambientales.

Realizar las acciones posibles, tendientes a minimizar los efectos de la emergencia.

Mantener debidamente informado a los Organismos intervinientes sobre la evolución de la emergencia, para que se pueda efectuar, si se requiere, el cambio de la categoría de la misma. En especial y luego de haberse declarado una Alerta Amarilla (Gravedad Media), si tiende a agravarse el problema y existe el riesgo inminente de que derive en causales altamente peligrosas, debe solicitar el inmediato cambio a Alerta Roja (Gravedad Alta).

En el apartado se indica el diagrama adoptado para la secuencia de comunicaciones para esta alerta.

Gravedad Alta (Alerta Roja)

Cuando se tenga la certeza de una causal catastrófica, proceder sin dudar a realizar las comunicaciones respectivas al Coordinador del PADEA, sin esperar la declaración de emergencia de alerta roja, cuando no haya tiempo por el tipo de fenómeno ocurrido.

Si hay tiempo suficiente, comunicar de inmediato a los restantes organismos cuando se presente en el Embalse una situación de emergencia que deba ser

declarada como Alerta Roja (Gravedad Alta). El Ente responsable adoptará la decisión definitiva en base a la información con que cuente, en el marco de sus responsabilidades, declarando la emergencia y comunicándola a los restantes organismos Intervinientes.

Emitir los avisos correspondientes a los pobladores cercanos al Embalse y aguas abajo, al personal que opera en el Embalse, Defensa Civil y otros organismos, una vez que se haya declarado la emergencia. Estas comunicaciones deberán realizarse en forma previa a la declaración de la emergencia si la urgencia de la situación así lo indica.

Realizar las acciones posibles, tendientes a minimizar los efectos de la emergencia.

Mantener informado a los restantes organismos sobre la evolución de la emergencia, para que se pueda efectuar, si se requiere, el cambio de la categoría de la misma. En especial, y luego de haberse declarado una Alerta Roja (Gravedad Alta), si se comienzan a solucionar los problemas y la falla está siendo controlada, debe decidirse el cambio a Alerta Amarilla (Gravedad Media).

En el apartado se indica el diagrama adoptado para la secuencia de comunicaciones para esta alerta.

2.Emergencias químicas

- Gravedad Alta (Alerta Roja)
- Gravedad Media (Alerta Amarilla)
- Gravedad Baja (Alerta Blanca)

3. Emergencias físicas

- Gravedad Alta (Alerta Roja)
- Gravedad Media (Alerta Amarilla)
- Gravedad Baja (Alerta Blanca)

En estos últimos dos casos se actúa de la misma manera que en el de las emergencias biológicas.

ACCIONES PREVENTIVAS

Las acciones preventivas tienden a asegurar una identificación y evaluación oportuna y confiable de las emergencias potenciales o existentes.

1. Propuesta de Programa de capacitación

El Plan de Acción de Emergencias Ambientales (PADEA) requiere, por parte de todos los entes intervinientes, la capacitación, revisión anual y ejercitación con

el objeto de mantenerlo actualizado y verificar el estado de entrenamiento y habilidad de los distintos participantes del mismo.

En el desarrollo del PADEA se han categorizado las emergencias de la siguiente manera:

Es muy importante una comunicación cuidadosa y exacta y es crucial que todos los organismos tengan el mismo entendimiento respecto a la situación, incluida la terminología utilizada.

Para la mejor visualización de los tipos de emergencia y acciones a seguir en cada caso, se debe organizar un curso de capacitación al personal con los fundamentos del PADEA y se procederá a su ejercitación periódica con la presencia de todos los organismos.

Los lineamientos principales se transcriben a continuación.

La capacitación estará dirigida básicamente al personal que opera en la zona del embalse.

En primer término se realiza el curso inicial desarrollándose conferencias y ejercicios de simulación de las situaciones de emergencia.

Los contenidos mínimos son:

Fundamentos del PADEA

Organismos intervinientes y sus responsabilidades

Descripción de la zona del Embalse y sus afluentes

Descripción de las áreas involucradas

Formulación de las hipótesis de emergencia

Breve reseña de los trabajos y estudios realizados para llegar a definir las áreas afectadas según la hipótesis de emergencia asumida: topográficos.

Descripción del Programa de aviso a las autoridades de aplicación y de aviso permanente ante emergencias.

Roles del personal

Realización de ejercicios de simulación de emergencias, el resultado de los mismos permitirá mejorar distintos aspectos del PADE.

También es importante su evaluación.

Los tipos de ejercicios normalmente aconsejados y que son realizados en el marco de la capacitación del personal, sucintamente se transcriben a continuación:

2. Seminarios de Orientación

Se desarrollan los contenidos teóricos del PADEA y su finalidad es la de comprender sus fundamentos y estar familiarizados con los roles, procedimientos y responsabilidades que le competen a cada una de las personas intervinientes.

3. Entrenamiento Interno: Asiste el personal del Embalse

Es un entrenamiento interno o test de bajo nivel realizado para testear las habilidades de respuesta ante una emergencia, los roles internos, la validación de los números telefónicos, etc.

4. Simulación de Emergencia en Mesa de Trabajo

Se realiza para evaluar la familiaridad con los roles, procedimientos, responsabilidades y personalidades para el desempeño de las funciones asignadas. Este ejercicio, permite participación y aclaraciones, ya que no hay tiempo y ni estrés involucrado.

La evaluación comienza desde que se comienza a planificar el ejercicio, cuando se plantean los objetivos del mismo.

Apenas concluido el ejercicio, se realizará una evaluación crítica, oral y escrita.

La evaluación escrita será breve, expresando las dificultades encontradas y mostrando la necesidad de ampliar el tratamiento de algún tema en particular.

La evaluación oral, es el momento de compartir la experiencia entre todos. Consiste en comentarios grupales, con tiempo para la intervención de todos y cada uno de los participantes.

Los ejercicios se corresponden con los planteados, para el Programa de Comprobación del Personal Clave.

5.Ejercicio Funcional

Este ejercicio chequea y evalúa la reacción y respuesta del personal en un medio inducido de estrés y restricciones de tiempo.

No hay oportunidad para el intercambio de ideas, excepto al final.

El ejercicio funcional simula las situaciones de emergencia y la respuesta de los participantes, sin desplazamientos de campo.

6.Simulacro

Los ejercicios prácticos se realizan en primer término con el personal del Complejo.

Para su ejecución, se evalúa con todos los organismos involucrados la posibilidad y oportunidad de realizar un simulacro.

IV.7.6. Propuesta de programa de aviso a la población y medios de comunicación

Toda comunicación formal que difunda el Comité debe ser aprobada por la Comisión Técnica. Esto incluye el contenido del sitio web, los comunicados de prensa y otras formas de hacer llegar información a los medios.

Toda información difundida por miembros de la Comisión Técnica y de la Unidad del Plan en el carácter de tales, debe ser informada –por correo electrónico– a los demás integrantes de esos órganos, para evitar mensajes contradictorios y facilitar la realización de correcciones cuando fuera necesario.

Se cuidará que los mensajes sean positivos:

Al hacer referencia a los problemas se tratará de mencionar también las soluciones que se están estudiando o implementando.

Se dará por supuesto que la gran mayoría de los responsables de los fenómenos que pueden producir emergencias, están dispuestos a implementar formas de trabajo, tendientes a su mitigación.

Se dará por supuesto que la población acompañará los esfuerzos de las autoridades, en lo que esté a su alcance.

Se cuidará que los mensajes sean serios:

Se manifestará preocupación por no poder resolver los problemas más rápidamente, pero no se alentarán expectativas que no puedan cumplirse

Se respaldará las afirmaciones con datos e información de fuentes confiables.

Se hará un esfuerzo para demostrar que se escucha a la población afectada por los problemas:

Se dará difusión a las reuniones participativas.

Se dará difusión a los trabajos de campo y a la información obtenida.

Se harán aclaraciones, cuando sea posible, ante la difusión de información incorrecta.

Se deberá hacer un esfuerzo para asegurar que la información emitida es coherente con lo difundido con anterioridad, lo cual implica reconocer explícitamente la necesidad de hacer correcciones, cuando sea necesario.

Se procurará difundir determinado tipo de información con absoluta regularidad, con el fin de ganar espacios en los medios.

Las campañas de concientización se enmarcarán en estas orientaciones.

Con la finalidad de realizar obras de la estación y un posible acuario. Se realizaron acciones de desalojo de los intrusos y comenzaron las tareas, estimándose que en octubre de 2015 terminarían las mismas⁵⁷³.

IV.7.7. Elaboración de una Base de Datos con la información relevada por la empresa hidroeléctrica

De acuerdo con los requerimientos del pliego licitatorio de la concesión de la operación de la hidroeléctrica, la empresa concesionaria –Hidroeléctrica Río Hondo SA– está comprometida a realizar monitoreos del embalse y sus afluentes.

Los resultados de dichos monitoreos son presentados mediante informes periódicos ante las autoridades de aplicación de la provincia de Santiago del Estero (actualmente ante la Secretaría del Agua).

⁵⁷³ El diario *El Liberal* de Santiago del Estero, en fecha 02/11/2014, publicó que fue el único medio que accedió en forma exclusiva a recorrer la obra montada en un predio de seis hectáreas, a cargo de la empresa Ingeniería del NOA. El edificio, que ya presenta una estética definida de su estructura final, contará con oficinas administrativas, salas de reuniones y eventos, anfiteatro, habitáculos donde se criarán a los alevinos, peceras y un moderno acuario donde se podrá contemplar las especies que habitan el lago de Río Hondo. En este centro de investigación se desarrollarán actividades de protección e investigación de la fauna ictícola del Embalse Río Hondo. El propósito es contribuir a la procreación de la fauna ictícola, registrar la calidad del agua y el estado sanitario de los peces del embalse Río Hondo y montar un acuario con las especies autóctonas. La función de la estación de piscicultura será además crear un centro de estudios a los fines de 'monitorear la calidad de agua y el estado sanitario de los peces'. Se pondrá en funcionamiento la actividad de procreación de especies y la instalación del acuario, será un interesante atractivo para el turista, estudiantes, investigadores y comunidad en general, según habían descripto oportunamente funcionarios provinciales. Ver más en <http://www.elliberal.com.ar/ampliada.php?ID=158387> (último acceso: 09/03/2015).

Dicho organismo remitió al Comité de Cuenca los archivos completos en papel –período 1995-2008– de todos los informes presentados.

Los mismos fueron pasados a formato digital (escaneados) y luego se procedió a cargar los datos resultantes de los análisis realizados en cada monitoreo, con el objeto de conformar una base de datos.

El contar con esta documentación nos permitirá, por un lado, analizar la tendencia de cada uno de los parámetros medidos, y por otro, determinar los valores máximos y mínimos (rango) en el que se han movido los parámetros en el período analizado.

Esto último es de suma importancia para determinar valores que impliquen una alerta en la cuenca y por lo tanto serán aplicados en la formulación del Plan de Emergencias Ambientales (PADEA).

Actualmente, los requerimientos vigentes referidos a los monitoreos que debe realizar la empresa concesionaria están referidos a tres aspectos:

Frecuencia

Parámetros a medir

Localización de los puntos donde se deben realizar la toma de muestras.

Ellos son:

Frecuencia

Se deben efectuar 5 (cinco) muestreos anuales:

Enero / Marzo / Junio / Octubre / Diciembre.

Parámetros que se registran, métodos de medición y precisión esperada:

	Parámetro	Método analítico o procedimiento	Precisión
1.	pH	pH-metro	0,2 unidades de pH
2.	Conductividad específica	Conductímetro	0,1 $\mu\text{mho/cm.}$
3.	Oxígeno disuelto	Método de Winkler	0,1 mg/l
4.	Transparencia	Disco de Secchi	10 cm.
5.	Clorofila a	Espectrofotométrico	0,01 $\mu\text{g/l}$
6.	Fósforo total	Espectrofotométrico con molibdovanadato	0,5 $\mu\text{g/l}$
7.	Fosfato reactivo	Espectrofotométrico con persulfato de amonio	0,5 $\mu\text{g/l}$
8.	Nitratos	Espectrofotométrico	0,5 $\mu\text{g/l}$

9.	Sólidos totales	Residuo total a 105°C	0,1 mg/l
10.	Sólidos suspendidos	Standard Methods	0,1 mg/l
11.	DBO	Método de dilución	No especificada
12.	Oxígeno consumido	Dicromato 0,025	No especificada
13.	Coliformes totales	Inoculación en medios de cultivo	2/100 ml
14.	Coliformes fecales	Inoculación en medios de cultivo	No especificada
15.	Temperatura columna de agua	Termocupla	0,1° C
16.	Boro	Azometin H	10 ppb
17.	Mercurio	Absorción atómica	0.5 ppb
18.	Zinc	Absorción atómica	10 ppb
19.	Cadmio	Absorción atómica	1 ppb

Fuente: CIRSD

Localización de las mediciones: Ubicación de las estaciones de muestreo en los embalses Río Hondo y Los Quiroga

Estación	Ubicación	Geo-referenciación
1	Río Salí aproximadamente 1 km aguas arriba del Embalse Río Hondo	27°16'41.1"S - 65°16'56.4"W
2	Río Medina aproximadamente 1 km aguas arriba del Embalse Río Hondo	27° 31' 18" S – 65° 15' 56" W
3	Río Marapa aproximadamente 1 km aguas arriba del Embalse Río Hondo	27° 39' 26"S – 65° 14' 37.8"W
4	Río Matazambi aproximadamente 1 km aguas arriba del Embalse Río Hondo	27° 33' 35.3"S - 65° 16' 02.9"W
5	Río Gastona aproximadamente 1 km aguas arriba del Embalse Río Hondo	27° 25' 59.9" S – 65° 16' 13.6"W
6	En la cola del Embalse Río Hondo en el área de ingreso del Río Salí	27°30'27.1"S - 64°57'31.3"W
7	En el área central del Embalse Río Hondo	27°31'27. "S - 64°53'30.9"W
8	Aproximadamente 1 km aguas debajo de la Central Eléctrica Río Hondo	27°30'12.4"S - 64°5.0'12.0"W
9	Embalse Los Quiroga. Canal de aducción a la Central	27°39'5.6"S -

		64°21'41.4"W
--	--	--------------

Fuente: CIRSD

Sistematización de los datos aportados por los informes de monitores

A partir de los requerimientos licitatorios descriptos en el ítem anterior y teniendo en cuenta los Informes de monitoreo disponibles en la provincia de Santiago del Estero, se analizan a continuación los resultados de los informes en cuanto a los parámetros físico-químicos.

Según informa la HRH, los análisis se realizan anualmente en los meses de: OCTUBRE, DICIEMBRE, ENERO, MARZO Y JUNIO, computándose como “año” al periodo comprendido entre octubre y junio del año próximo y no al año calendario.

Hoy no existe la Unidad del Plan de Gestión Ambiental en el CIRSD, no tiene fondos ni personal, está vacío, las provincias que integran la cuenca, incluida Santiago del Estero, sede del mismo, no se han preocupado para que funcione, no se realizaron los informes desde 2009 a la fecha, el monitoreo lo realiza el Defensor del Pueblo de Santiago del Estero.

De allí la fragilidad de un Organismo de Cuenca Interjurisdiccional, que no cuente con presupuesto propio para la financiación de sus objetivos, no obstante haber sido ratificada por leyes provinciales el acta de creación del CIRSD y por Decreto Acuerdo del Poder Ejecutivo de la Nación y realizado en 2010 un expediente el Coordinador

Institucional sobre la necesidad del dictado de una ley nacional, encontrándose el mismo en Fiscalía de Estado de la Provincia de Santiago del Estero.

La provincia de Salta, por Decreto N° 2157 de fecha 07 de agosto de 2007, tiene formalizado el acuerdo federal para la creación del CIRSD.

La provincia de Santiago del Estero, por ley N° 6.871, de fecha 13 de noviembre de 2007; la provincia de Tucumán, por ley N° 8.314, de fecha 02 de julio de 2010 y la provincia Córdoba por ley N° 9.816⁵⁷⁴ de fecha de sanción 11 de agosto de 2010 ratifican en todas sus partes el Acta de creación del CIRSD., Catamarca, es la única provincia que no ratificó, por ley ni decreto, el Acta de creación del CIRSD.

El Poder Ejecutivo Nacional, por Decreto Acuerdo N° 435⁵⁷⁵ del 29 de marzo de 2010, ratifica la creación del CIRSD, siendo importante el dictamen del

574

<http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/85a69a561f9ea43d03257234006a8594/eaf882f745bd03a4032577c000760512?OpenDocument> (último acceso: 8/03/2015).

⁵⁷⁵ En los considerandos del Decreto Acuerdo N° 435/2010 se hace referencia a las provincias que conforman la Cuenca Salí-Dulce, que poseen conforme a lo establecido en el Artículo 124 de la Constitución Nacional el dominio originario de sus recursos naturales, y que el Artículo 125 habilita a las provincias a "celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con recursos propios", y para el cumplimiento de los objetivos constitucionales, en materia de gestión racional de los recursos, las provincias y la Nación han promovido la creación del Comité Interjurisdiccional de la Cuenca de Río Salí-Dulce, estableciendo asimismo el Estatuto que lo regirá, y se lo ha creado como instancia de cooperación, colaboración conjunta y de coordinación para la gestión sostenible de la Cuenca del Río Salí-Dulce. Ver más en

Procurador del Tesoro de la Nación N° 046 del 12 de marzo de 2009, que aclara que lo va a ratificar la Presidente de la República Argentina (R.A.) es el Acta de creación del CIRSD, no su Estatuto de funcionamiento⁵⁷⁶.

Hemos descripto todas las acciones a realizar, su planificación, el procedimiento, las pruebas pilotos, la participación social, la búsqueda de una información única para socializar en la región. Todos temas bases para una regulación legal, inexistente en la actualidad para la Cuenca Salí-Dulce. Son recursos valiosos los existentes, tanto en lo humano como en lo estadístico, que fortalecen la necesidad del dictado, por parte del Congreso, de una norma nacional para la Cuenca Salí-Dulce.

ACTIVIDADES CONJUNTAS DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

“Estoy satisfecho por la tarea realizada, porque la calidad de las aguas del Embalse han mejorado –no se verificaron cuadros de mortandad masiva de especies ictícolas–. Es esencial tener presente la decisión política de la Corte Suprema de Justicia, que es única en Argentina y en toda América del Sur, donde

http://www.revistarap.com.ar/Derecho/constitucional_e_internacional/acuerdos/1CNT0007099676000.html (último acceso: 8/03/2015).

⁵⁷⁶ El procurador del Tesoro de la Nación Argentina, Osvaldo César Guglielmino, destaca que cada Poder Ejecutivo Provincial elevará a sus legislaturas provinciales el acta de creación del CIRSD, para su aprobación. Ver más en <http://www.ptn.gov.ar/Dictámenes/Marzo%202009/268-298.pdf> (último acceso: 08/03/2015).

sin sentencia judicial, se lleva un proceso de esta envergadura”, expresó el Defensor provincial de Santiago del Estero.

Díaz Achával enfatizó “fue un año más que positivo –por los resultados obtenidos–, habiendo transformado a la institución en un órgano de control de campo, con personal propio (18), tanto en las tareas de monitoreo de los afluentes de la Cuenca Salí-Dulce e inspección de ingenios, en el cumplimiento de metas establecidas en las actas acuerdo suscriptas entre las partes intervinientes, que atienden a resolver la problemática de este recurso natural”⁵⁷⁷.

El Defensor del Pueblo de Tucumán, Hugo Cabral, destacó las acciones y tareas encaminadas para alcanzar el objetivo de lograr una producción limpia y sustentable, y de esa manera, continuar con los trabajos de monitoreo e inspección en las fábricas tucumanas, que otrora provocaron un grave daño ambiental en la región, contaminando la Cuenca Salí-Dulce.

Resaltó que “junto a Santiago del Estero, hemos podido trabajar en muchas tareas en forma conjunta, monitoreando con éxito el acuerdo establecido entre ambas provincias, para sanear la Cuenca Salí-Dulce, pero tenemos que seguir trabajando, porque hay que seguir controlando a industrias para mejorar la situación ambiental en toda la cuenca”, indicó.

⁵⁷⁷ Disponible en <http://adpra.com.ar/prensa/satisfacci%C3%B3n-la-tarea-realizada-la-cuenca-sal%C3%AD-dulce> (último acceso: 27/07/2015).

“Desde que me involucré en el tema de la Cuenca Salí-Dulce y haciendo monitoreo social con las ONG, se cumplió con el compromiso de no seguir contaminando, y aun en situaciones adversas cuando había tan poca agua en el río, cuando cualquier contaminante podía causar estragos, eso determinó la importancia de los controles”, concluyó Cabral⁵⁷⁸.

⁵⁷⁸ Disponible en <http://www.elliberal.com.ar/ampliada.php?ID=197431> (último acceso: 27/07/2015).

CAPÍTULO V

Jurisprudencia de las Cuencas Hídricas de la Argentina

EL LOBO Y LA ZORRA, SIENDO JUEZ EL MONO⁵⁷⁹

Al mentiroso nadie le cree ni cuando dice la verdad

Todo el que se dio a conocer una vez por un fraude vergonzoso, pierde el crédito, aunque diga la verdad. Esta corta fábula de Esopo atestigua esto.

Un lobo acusaba a una zorra del delito de hurto; ella negaba estar próxima a la culpa. Entonces el mono sentóse COMO juez entre ellos. Habiendo hecho cada uno sus alegatos en favor de su causa, dícese que el mono pronunció esta sentencia: Tú no pareces haber perdido LO que pides; creo que tú has hurtado LO que niegas bellamente.

FEDRO

V.1. LA EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE LAS AGUAS INTERJURISDICCIONALES EN LA ARGENTINA

⁵⁷⁹ FEDRO (1984), pp. 20 y ss.

V.1.1. Aspectos generales

En este capítulo desarrollaremos la regulación judicial de las aguas interjurisdiccionales en Argentina, observando que la Corte Suprema de Justicia de la Nación cumple un rol político importante al crear la institucionalización de la Constitución Nacional, de darle vida a su letra⁵⁸⁰, como decía Julio OYHANARTE (citado por PÉREZ GUILHOU, en su libro de *Historia del Poder Judicial*), “este difícil cometido recayó ante todo, en los miembros de la primera Corte. Su deber inmediato y esencial consistía en crear en la gente uno de los presupuestos de la vida civilizada, tal como la concebimos: el sentimiento de constitucionalidad, o sea, la conocida y espontánea aceptación de una norma suprema de convivencia que sea algo así como realizar el símbolo de voluntad que todos tenemos que vivir juntos y realizar, sin estorbarnos, sin agredirnos, aceptándonos y respetándonos, solidariamente, en un destino común”⁵⁸¹.

No debemos olvidar que luego de organizado el Estado argentino, en la actualidad y siguiendo a SAGÜÉS⁵⁸², puede constatarse que el rol del Poder Judicial (PJ) es vital e importante para que en un Estado encontremos, o no,

⁵⁸⁰ ARIÑO ORTIZ y otros nos recuerdan que “el Derecho es lo que humanamente puede hacerse para conseguir la justicia, y que la justicia es la mejor fuente conocida de la paz social”. Ver más en ARIÑO ORTIZ G., DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ J.M. y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ J.L. (1997), p. 144.

⁵⁸¹ PÉREZ GUILHOU D. en PÉREZ GUILHOU y otros (1989), p. 87.

⁵⁸² SAGÜÉS N.P. (2005), pp. 130 y ss.

seguridad jurídica, deban estar presentes los presupuestos inexorables de la calidad técnica y ética del juez.

Los efectos de las sentencias judiciales deben diferenciarse, si es con respecto a la ley o a un acto administrativo, en este sentido DROMI⁵⁸³ nos dice que la fiscalización judicial comprende todas las causas judiciales, pudiendo, con respecto a la ley, prescindir de ella para solucionar una causa concreta, por estimarla inconstitucional, pero no la deroga ni anula. Pero con respecto al acto administrativo, según el criterio positivo, lo puede anular, modificar, sustituir, reformar o convertir total o parcialmente; el acto anulado y el criterio negativo no admiten modificación, sustitución o conversión judicial, solo confirma o anula, total o parcialmente, el acto impugnado.

Habiendo esbozado perimetralmente puntos básicos, que hacen a la esencia del Poder Judicial, nos referimos ahora a las facultades que tiene la CSJN para dirimir conflictos interprovinciales; compartimos con Mauricio PINTO que resulta transcendental la función que le corresponde al máximo tribunal de justicia de nuestro país, cuando debe resolver las divergencias existentes por los usos de las aguas de los ríos interprovinciales⁵⁸⁴.

⁵⁸³ DROMI R. (1996), pp. 69 y ss.

⁵⁸⁴ PINTO M. en EMBID IRUJO A. y MATUS ESCORIHUELA M. (2009), p. 337.

Cuando nos referimos a divergencias entre provincias en juicio, CASTORINA DE TARQUINI nos dice “que debemos pensar en personas jurídicas públicas y no en entidades políticas, cuyas autonomías puedan ser conculcadas”⁵⁸⁵.

De allí podemos decir, compartiendo con PINTO, que la Corte no moviliza aspectos de su función judicial, cuando resuelve una cuestión de aguas interjurisdiccionales (propia de su competencia en el marco de los arts. 116⁵⁸⁶ y 117⁵⁸⁷ CN), en su lugar, la naturaleza del ejercicio dirimente resulta política o de carácter gubernativo, caracterizada por resultar una actividad discrecional en ejecución de una directa atribución constitucional⁵⁸⁸.

El paradigma ambiental, al decir de Ricardo LORENZETTI⁵⁸⁹, “*introdujo la necesidad de una definición jurídica del ambiente a los fines de establecer cuál es*

⁵⁸⁵ CASTORINA DE TARQUINI en PÉREZ GUILHOU y otros (1989), p. 203.

⁵⁸⁶ Artículo 116 CN “Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inc. 12 del Artículo 75: y por los tratados con las naciones extranjeras: de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros: de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima: de los asuntos en que la Nación sea parte: de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero”.

⁵⁸⁷ Artículo 117 de la CN: “En estos casos la Corte Suprema ejercerá su jurisdicción por apelación según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso; pero en todos los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y en los que alguna provincia fuese parte, la ejercerá originaria y exclusivamente”.

⁵⁸⁸ PINTO M. en EMBID IRUJO A. y MATUS ESCORIHUELA M. (2009), p. 343.

⁵⁸⁹ LORENZETTI R.L. (2008), p. 12.

el objeto de protección”, de allí, que el art. 41 de la CN nos habla, siguiendo a DI PAOLA, DUVERGES y ESAIN, de que el daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer según lo establezca la ley; se utiliza por estos autores por primera vez el verbo “recomponer” (voz que no tiene antecedentes en el derecho argentino y que obliga a un esfuerzo interpretativo a los jueces para determinar su verdadero alcance)⁵⁹⁰, en este sentido MARTÍN MATEO, citado por Aurora BESALU PARKINSON⁵⁹¹, *“ha sostenido que el derecho ambiental, constituye una auténtica revolución en el campo del derecho”*, pero quien nos muestra el impacto del paradigma ambiental es Henrik IBSEN (en su obra “Un enemigo del pueblo”, 1882), citado por LORENZETTI⁵⁹², que nos enseña el drama de un hombre de convicciones frente al pragmatismo de la sociedad, donde un médico, el doctor Stockmann, denuncia que las aguas del balneario, principal fuente de ingresos del pueblo, están contaminadas y son un peligro para la salud, por la derivación de líquidos cloacales; en el primer momento, se le rinden honores por el aporte realizado a la comunidad, pero luego, al hacer saber que se debía cerrar el balneario, se lo declara (en asamblea, por parte de los propietarios, el Intendente, la prensa) el “enemigo del pueblo” y, más, las fuerzas sociales del pueblo tratan de ocultarlo y queda solo en su denuncia.

⁵⁹⁰ DI PAOLA M.E., DUVERGES D.M. y ESAIN J.A. (2006), p. 13.

⁵⁹¹ BESALU PARKINSON A.V.S. (2005), p. 18.

⁵⁹² LORENZETTI R.L. (2008), p. 19.

En lo que respecta a la unidad del curso y a la diversidad de ribereños, siguiendo a PINTO⁵⁹³, “conlleven necesariamente a exigencias concertadoras, a equilibrios de intereses, a la satisfacción colectiva de las necesidades”, creándose una comunidad de intereses⁵⁹⁴, e incluso conflictos por intransigencia de algunas de las partes no lleva inexorablemente a un mecanismo de solución de conflictos, en este aspecto LORENZETTI⁵⁹⁵, nos muestra un camino a través de la teoría de la implementación, porque en las cuestiones ambientales es vital plasmar una política legislativa que articule el cumplimiento, ya sea que el cumplimiento sea voluntario (“Compliance”) o de cumplimiento forzado (“Enforcement”) o la búsqueda de la disuasión (“Deterrence”), en este último, se examinaⁿ las sanciones con un incentivo para las conductas futuras, mientras que en el cumplimiento forzado se aplica a quién ya violó la ley.

⁵⁹³ PINTO M. en EMBID IRUJO A. y MATUS ESCORIHUELA M. (2009), pp. 325 y ss.

⁵⁹⁴ Mireya CASTILLO DAUDI destaca que La unidad natural de los cursos de agua internacionales genera relaciones de interdependencia. Esta interdependencia fue subrayada por el Instituto de Derecho Internacional, en 1911, en su sesión de Madrid, en su Resolución relativa a la "Reglamentación internacional de los usos de los cursos de agua internacionales", donde señala la autora: "Los Estados ribereños de un mismo curso de agua se encuentran en una situación de dependencia física permanente, que excluye la idea de una completa autonomía de cada uno de ellos respecto de la parte de la vía de agua natural sometida a su soberanía". Ver más en CASTILLO DAUDI M. (1999), p. 121. Siendo desarrollada, siguiendo a Sergio Salinas Alcega, por el Tribunal Permanente de Justicia Internacional en su Sentencia de 10 de setiembre de 1929, en el asunto de jurisdicción territorial de la Comisión Internacional del río Oder. Ver más en SALINAS ALCEGA S. en EMBID IRUJO A. (Dir.) (2007), p. 613.

⁵⁹⁵ LORENZETTI R.L. (2008), pp. 97 y ss.

No siempre el cumplimiento o el acuerdo es voluntario en cursos de aguas compartidas y se debe resolver cuando la negociación⁵⁹⁶ haya fracasado.

Cuando un río traspasa la frontera, compartimos con PINTO su posición, que señala que *“ese curso de agua es alcanzado por una serie de principios que importan la necesidad de que entre estos estados se realice un uso equitativo y razonable⁵⁹⁷, se eviten perjuicios sensibles⁵⁹⁸, se realicen prácticas*

⁵⁹⁶ Las decisiones sustentadas por la República Argentina ante otros países, tanto en materia de negociaciones y celebración de acuerdos, requieren la concertación previa y la representación específica de las provincias titulares del dominio de las aguas. En consecuencia, cada provincia involucrada designa un miembro para integrarse a las actividades de las delegaciones argentinas en las comisiones y organizaciones internacionales de las que el país participa. Ver más en http://www.hidricosargentina.gov.ar/cuencas_cuencas.php?link=1 (último acceso: 23/03/2015).

⁵⁹⁷ Conceptos como equidad y razonabilidad, siguiendo a SALINAS ALCEGA, “presentan un cierto carácter indeterminado, de forma que su precisión vendrá determinada por las circunstancias del caso concreto, esa premisa está inserta en la Convención de Nueva York, en su art. 6, que sigue el modelo del art. 5 de las Reglas de Helsinki, teniendo en cuenta para la determinación de prioridades, aspectos como los geográficos, hidrológicos, los sociales, económicos, climáticos, ecológicos, demográficos o los históricos, dándonos el autor citado un ejemplo como el Tratado de 1944 entre México y EE.UU. relativo a la utilización de las aguas del río Colorado, Tijuana y Río Grande, en que la navegación queda detrás de usos como la agricultura, la energía eléctrica y otros usos industriales”. Ver más en SALINAS ALCEGA S. en EMBID IRUJO A. (Dir.) (2007), pp. 620 y ss.

⁵⁹⁸ Para Stephen C. MCCAFFREY el art. 7 de la convención de la ONU sobre el derecho usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, establece que los Estados “adoptarán todas las medidas apropiadas para impedir que se causen daños sensibles” a otros estados que comparten un curso de agua internacional. El hincapié que se hace en la prevención es importante, dado que con frecuencia es difícil interrumpir o modificar una actividad después de que ésta ha comenzado y, una vez que se ha causado un daño, puede resultar muy complicado y oneroso remediarlo. Ver más en Mc CAFFREY S.C. (2009), p. 3.

cooperativas⁵⁹⁹, se proteja y preserve el curso⁶⁰⁰ y también se produzca una negociación entre los ribereños”.

Nadie duda, de que la negociación, es fundamental para resolver las diferencias, pero PINTO, plantea una cuestión visceral “*Que negociar no implica necesariamente la obligación de acordar*”⁶⁰¹, siendo fundamental la buena fe⁶⁰² entre las partes como señala la Sentencia del caso del Lago Lanoux, fijando que existe un principio general del derecho⁶⁰³, bien establecido, según el cual la mala

⁵⁹⁹ Con respeto a las prácticas cooperativas, consideramos un claro ejemplo lo que ocurre en el federalismo canadiense, siguiendo a SAUNDERS, quien opina que “los retos para la cooperación interjurisdiccional en los recursos hídricos compartidos se ve bien claro en el caso de la Cuenca del río Mackenzie y cuya tensión irá aumentando a causa de factores climáticos”. Ver más en SAUNDERS J.O. en EMBID IRUJO A. y HOLLING M. (2009), p. 94.

⁶⁰⁰ La Convención de Nueva York, recoge en su parte IV, art. 20, referida a la protección, preservación y gestión, que la “Protección y preservación de los ecosistemas”. Los Estados del curso de agua protegerán y preservarán, individual y, cuando proceda, conjuntamente, los ecosistemas de los cursos de agua internacionales. Disponible en <http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/general/docugral/N9777296.pdf> (último acceso: 24/03/2015).

⁶⁰¹ PINTO M. en EMBID IRUJO A. y MATUS ESCORIHUELA M. (2009), p. 329.

⁶⁰² Federico Gastón THEA afirma que “la armonización de los derechos respectivos a una distribución equitativa, necesita para su efectiva realización de la cooperación de buena fe de los Estados cursos de agua” y señala que esta postura fue expresada por: a) el relator especial de la CDI, en el Tercer Informe sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Aguas Internacional para fines distintos de la Navegación; b) el Tribunal Arbitral en el asunto del Lago Lanoux; c) la Corte Internacional de Justicia en los casos de la “Plataforma Continental del Mar del Norte” (República Federal de Alemania v. Países Bajos y República Federal de Alemania v. Dinamarca) y en el “Caso de la Competencia en materia de Pesquerías” (Reino Unido v. Islandia. Ver más en THEA F.G., p. 236.

⁶⁰³ El art. 38, inc. c) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia dispone que su “función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, y deberá aplicar los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas.

fe no se presume⁶⁰⁴, siendo necesario proseguir las negociaciones lo más lejos posible, ya sea cual fuere el resultado.

V.2. SENTENCIAS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

Antes de introducirnos en casos jurisprudenciales, en materia de cursos de agua compartidos, debemos repasar algunos fallos históricos de la Argentina y que fueron las bases de la jurisprudencia⁶⁰⁵ ambiental y como interpretó la CSJN sobre esta materia, en la Constitución Nacional.

En la Argentina, el 6 de setiembre de 1871 se dictó una ley en la provincia de Buenos Aires, que prohibía las faenas de los saladeros ubicados en la localidad de Barracas, lo que dio origen a acciones judiciales, fundando los actores que la ley de 1871, que ordenó la clausura de los saladeros del Riachuelo, no como un acto de expropiación previa indemnización, que habría sido legítimo, sino como un acto de autoridad irreflexivo y arbitrario de la provincia de Buenos Aires⁶⁰⁶, que trajo

⁶⁰⁴ BENAVIDA S. (1966), p. 129.

⁶⁰⁵ Compartimos la posición de RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ al decir “como ya viene siendo habitual en mis investigaciones, la jurisprudencia acaba siendo el protagonista principal la principal fuente de soluciones”. Ver más en RODRÍGUEZ-ARANA J. (1993), p. 9.

⁶⁰⁶ El representante de la provincia de Buenos Aires responde a la demanda alegando que es deber de todo gobierno velar por la salud pública; que ésta se hallaba seriamente comprometida por los saladeros y el haber mandado suspender las faenas de los situados en Barracas no puede sujetar a la provincia ni a su gobierno a la pena de daños y perjuicios, pues no han hecho sino cumplir con aquel sagrado deber después de haber agotado todos los medios a su alcance para

perjuicios injustificables de numerosos industriales, por lo que piden se condene a dicha provincia a la indemnización de daños y perjuicios. La justicia resolvió que los Saladeristas de Barracas no pueden invocar el permiso concedido para trabajar para alegar derechos adquiridos, ya que el mismo se les concedió bajo la condición implícita de no ser nocivos a los intereses generales de la comunidad, sino porque ninguno puede tener un derecho adquirido de comprometer la salud pública, y esparcir en la vecindad la muerte y el duelo con el uso que haga de su propiedad y, especialmente, con el ejercicio de una profesión o de una industria⁶⁰⁷.

El fallo de la Suprema Corte de Buenos Aires de 2002, Ancore S.A. y otros vs. Municipalidad de Daireaux, plasma lo manifestado en Saladeristas de Barracas e incluso concluyó: “el Municipio obró en función del deber de velar por la salubridad de la población, es decir, en forma lícita; mientras que los actores, en cambio, trocaron su actividad, inicialmente lícita, en ilícita al no prever y controlar el impacto ambiental, con el consiguiente perjuicio a terceros, por lo que su reclamo indemnizatorio carece de asidero legal”. Allí estará la clave de nuestro futuro, en toda esta serie de actividades político-administrativas a las que nos

que dichos establecimientos se pusieran en condiciones higiénicas, tales que los hicieran completamente inocuos.

⁶⁰⁷ PLAZAS A., p. 58.

enfrentaremos. Sabemos que el hoy –y justamente hoy más que nunca– es el punto de partida para la construcción de un futuro diferente⁶⁰⁸.

Luego del caso “Mendoza”, que trataremos más adelante, la Corte Suprema Nacional, numerosos tribunales y jueces del país están consolidando un compromiso mayor en la protección del derecho constitucional al ambiente y un interés creciente en orientar a la jurisdicción hacia el “paradigma ambiental”, con todos los cambios que ello supone sobre todo dentro de un marco procesal que fue diseñado para regular otra clase de conflictos⁶⁰⁹.

El Máximo Tribunal de Justicia de la Nación, en el caso “Magdalena Roca”⁶¹⁰, fija el principio general en materia ambiental, referente al criterio de enorme descentralización⁶¹¹, al punto que pareciera ser que la competencia local en la temática del medio ambiente casi no resiste excepciones, luego de ese fallo.

⁶⁰⁸ Es lo expresado de manera categórica en el fallo “Ancore S.A. y otros vs. Municipalidad de Daireaux”, por parte de la Suprema Corte de Buenos Aires de fecha 19/2/2002. Disponible en http://www.joseesain.com.ar/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=78:derecho-agrario-ambiental-nota-a-scba-ancore&catid=40:comentarios-a-sentencias-destacadas&Itemid=61 (último acceso: 15/03/2015).

⁶⁰⁹ PUPPIO A.F. (2012).

⁶¹⁰ ESAIN J.A. (2010), p. 33.

⁶¹¹ Germán BIDART CAMPOS sostiene que “la descentralización política con base territorial relaciona al poder con el elemento geográfico, y su expresión clásica es el federalismo”. Ver más en BIDART CAMPOS G.J. (1991), p. 96.

En el fallo Magdalena Roca, ESAIN señala que la CSJN entiende que el hecho de que la actora sostenga que la ley provincial 11.366 es inconstitucional en tanto vulnera el “Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo”, no funda la competencia originaria de este Tribunal, en razón de la materia, pues esta jurisdicción procede tan solo cuando la acción entablada se basa “directa y exclusivamente” en prescripciones constitucionales de carácter nacional, ley del Congreso o tratados, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante en la causa.

Lo antes expresado, clarifica que la CSJN interviene⁶¹² en materia ambiental, siempre que se den los presupuestos descriptos en el párrafo anterior, siendo valioso el fallo de la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo –Sala III–, en su sentencia de fecha 08 de setiembre de 1994, en el caso “Schroeder”⁶¹³,

⁶¹² Para Agustín PUPPIO debe observarse que “en este marco signado por la judicialización de los conflictos sociales y políticos en una sociedad atravesada por el paradigma ambiental, debe ubicarse a las estrategias judiciales seguidas por los actores que demandan la intervención de los tribunales en los asuntos ambientales y llevan hasta allí sus reclamos, convirtiendo a éstos en el ámbito donde se debatirán, propondrán y aprobarán las soluciones al conflicto”. Ver más en PUPPIO A.F. (2012).

⁶¹³ En el caso “Schoeder”, se hace referencia a la Ley Nacional 25.675 (LGA), que ha “instaurado un régimen jurídico integrado por disposiciones sustanciales y procesales, destinadas a regir las contiendas en las que se discute la responsabilidad por daño ambiental, y ha consagrado principios ordenatorios y procesales aplicables al caso, y que deben ser estrictamente cumplidos, resguardando y concretando así la vigencia del principio de legalidad que impone a ciudadanos y autoridades la total sujeción de sus actos a las previsiones contenidas en la ley. En ese marco, es preciso poner de resalto que su artículo 7° de la mencionada norma, que establece que la aplicación de esta ley corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia, o las personas. En los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal”. Por su parte, en consonancia con esa disposición, el artículo 32 de la

sosteniendo JIMÉNEZ, para el caso de la “acción de cese” y cuando se actúa en procura de la defensa de la legalidad ambiental, la legitimación le cabe a cualquier habitante⁶¹⁴, a modo de “Acción Popular”⁶¹⁵, advirtiendo el autor en este caso, que el actor intentó reclamar en juicio no solo la paralización del acto ambiental violatorio de la manda constitucional, sino además, generar una orden judicial de “recomponer” el daño causado al ambiente⁶¹⁶. En España, la Acción Popular, sus antecedentes se remontan a 1924, siguiendo a MARTÍN MATEO⁶¹⁷, es el “Estatuto de Calvo Sotelo, que apodera a los vecinos para impugnar determinadas actuaciones vecinales; la legislación local ha ido por delante de la central, basta ver los art 68 de la ley 7/1985⁶¹⁸” y el art 220⁶¹⁹ del Reglamento de Organización,

LGA, primera parte, ha establecido que la competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia”.

⁶¹⁴ Según el fallo, la fuente de tal legitimación surge de la propia Constitución.

⁶¹⁵ La “Acción Popular”, para María Laura PELUFFO “no ha sido constitucionalizada en el art 43 de la CN sino la acción de amparo, ello no impide que por norma legal se puedan ampliar las legitimaciones en las causas ambientales”, e incluso siguiendo a ALEX Y, destaca que “un bien es colectivo, cuando no es posible su división material y jurídicamente, e imposible entregárselos a los individuos, son bienes no-distributivos, concluyendo que su visión respecto de la acción popular ha llevado a confundir derecho de incidencia colectiva, con la acción popular que no existe en Argentina”. Ver más en PELUFFO M.L. (2007). Esta posición es compartida por Maximiliano TORICELLI, cuando hace referencia a la posición amplia sostenida por SAGÜÉS sobre el alcance del concepto de “AFECTADO”, ya que el amparo común puede ser interpuesto por toda persona, según el art. 43 parr. 1, no debiéndose interpretar literalmente, ya que no existe la acción popular, en materia de amparo en la Argentina. TORICELLI M. en BIDART CAMPOS G. y SAGÜÉS N. (1999), pp. 50 y ss.

⁶¹⁶ JIMÉNEZ E.P. (2005), pp. 1 y ss.

⁶¹⁷ MARTÍN MATEO R. (1994), pp. 33 y ss.

⁶¹⁸ El Artículo 68 de la ley 7/1985 española, dispone:

Funcionamiento y Régimen Jurídico de 1986 y el art 160⁶²⁰ de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña de 1987, para aceptar la existencia de esta habilitación, pero su efectividad, aunque sea relativa, se la encuentra en la ley de suelos del 12 de mayo de 1956; luego pasa a la ley 2 de mayo de 1975 y al art.

“1. Las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos.

2. Cualquier vecino que se hallare en pleno goce de sus derechos civiles y políticos podrá requerir su ejercicio a la Entidad interesada. Este requerimiento, del que se dará conocimiento a quienes pudiesen resultar afectados por las correspondientes acciones, suspenderá el plazo para el ejercicio de las mismas por un término de treinta días hábiles.

3. Si en el plazo de esos treinta días la entidad no acordara el ejercicio de las acciones solicitadas, los vecinos podrán ejercitar dicha acción en nombre e interés de la entidad local.

4. De prosperar la acción, el actor tendrá derecho a ser reembolsado por la Entidad de las costas procesales y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran seguido”.

⁶¹⁹ El art. 220 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de 1986 dispone:

“1. Las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos.

2. Cualquier vecino que se hallare en pleno goce de sus derechos civiles y políticos podrá requerir su ejercicio a la entidad interesada. Este requerimiento, del que se dará conocimiento a quienes pudiesen resultar afectados por las correspondientes acciones, suspenderá el plazo para el ejercicio de las mismas por un término de treinta días hábiles.

3. Si en el plazo de esos treinta días, la entidad no acordara el ejercicio de las acciones solicitadas, los vecinos podrán ejercitar dicha acción en nombre e interés de la entidad local, facilitándoles ésta los antecedentes, documentos y elementos de prueba necesarios y que al efecto soliciten.

4. De prosperar la acción, el actor tendrá derecho a ser reembolsado por la entidad de las costas procesales y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran seguido”.

⁶²⁰ El art 160 de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña de 1987 reza:

1. Los Entes locales tendrán la obligación de ejercer las acciones necesarias para defender sus derechos y bienes. Cualquier vecino que se encuentre en pleno uso de sus derechos civiles y políticos podrá requerir su ejercicio al Ente interesado. Este requerimiento será comunicado a quienes puedan resultar afectados por las acciones correspondientes y suspenderá el plazo para ejercer estas acciones durante un período de treinta días hábiles.

2. Si en el plazo de estos treinta días el Ente local no acuerda ejercer las acciones solicitadas, los vecinos podrán ejercerlas en nombre e interés de la Corporación.

3. En caso de que prospere la acción, el actor tendrá derecho a ser reembolsado por el Ente local de las costas procesales y a la indemnización de los daños y perjuicios que se le hubieran causado.

235 del Texto Refundido de 1976 y por último el texto refundido de 26 de junio de 1992, en su art 304⁶²¹, sin embargo estas acciones han sido reducidas, por cuestiones económicas. Las denominadas acciones populares, según el maestro español, deben reconducirse a su auténtica misión: “tutelar intereses colectivos”⁶²². A este respecto, puede decirse que en ocasiones será más útil la participación directa y en otras, la indirecta, orgánica o cooperativa, mediante las organizaciones no gubernamentales. El TEDH ha integrado el derecho de participación ciudadana y, en concreto, ha resaltado la importancia de la acción de las ONG, a través del derecho a la libertad de expresión, en la sentencia “Club para la protección del medio ambiente” c. Letonia, de mayo de 2004, que comenté en mi trabajo “Mecanismos participativos contra actos de las corporaciones locales que atentan contra el entorno”⁶²³.

⁶²¹ El Artículo 304 texto refundido de 26 de junio de 1992 se refiere a la Acción Pública disponiendo:

1. Será pública la acción para exigir ante los Órganos administrativos y los Tribunales Contencioso Administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas.
2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística.

⁶²² Para R. MARTÍN MATEO “las acciones populares deberían ser utilizadas por asociaciones y colectivos con suficiente solvencia económica y ética, sin perjuicio de que se diese a los particulares que la vienen empleando suficientes oportunidades para la defensa de intereses, que pueden perjudicarse por la fugacidad de los plazos para recurrir y por su ignorancia sobre las licencias y acuerdos que la afectan”. MARTIN MATEO R. (1994), p. 35.

⁶²³ BOUAZZA ARIÑO O. (2006), pp. 361-372.

En fallo recaído sobre la acción impulsada por la Fundación Fauna Argentina c/Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires⁶²⁴ se origina y se concreta al decir de DÍAZ ARAUJO, que “La protección preventiva del ambiente por un Poder Judicial que de manera clara, ejemplar y valiente responde al objetivo de la protección ambiental, obligando a la Administración a cumplir con su mandato constitucional es destacable y elogiosa”, propicia además según la autora “la introducción del dictamen científico ambiental como parte de la razonabilidad del acto administrativo, susceptible de causar un impacto ambiental negativo o un daño al ambiente o sus elementos legalmente protegidos”⁶²⁵.

La Corte Suprema de Justicia en el caso Villivar Silvana Noemí c/ Provincia de Chubut y Otros⁶²⁶ resolvió en fecha 17 de abril de 2007, que de conformidad a lo dictaminado en la etapa judicial anterior. El tercero, se refiere a una particular forma de intervención, que ha tenido en el proceso, un Amicus Curiae, la FARN, que efectuó una presentación de un Amicus Curiae manifestando su opinión respecto de cuestiones tales como: a) la aplicación de la normativa de orden

⁶²⁴ La situación planteada en los autos caratulados Fundación Fauna Marina c/Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires s/amparo, Expediente N° 41.089 se tramitó por ante la Secretaría Civil y Comercial N° I del Juzgado Federal N° II de la ciudad de Mar del Plata, siendo el objeto del proceso judicial un pedido de permiso para la captura de cuatro ejemplares de orcas y doce ejemplares de toninas por la Empresa Plunimar S.A. a la Administración de la Provincia de Buenos Aires, que el Ministerio de la Producción concediera por Res. Ministerial N° 94/92.

⁶²⁵ DÍAZ ARAUJO M. (1999), p. 632.

⁶²⁶ El caso “Villivar” se centralizó en que la empresa minera El Desquite S.A. debía suspender la actividad de una mina ubicada en la Provincia de Chubut, hasta tanto se efectuara el estudio de impacto ambiental y se celebrara la correspondiente audiencia pública.

público ambiental⁶²⁷ a los proyectos mineros; b) la necesaria evaluación de los impactos ambientales en forma previa al inicio de los trabajos; y c) la participación ciudadana, en dicho proceso, para asegurar el debido control de la actividad.

En los fallos antes mencionados vamos observando que el Poder Judicial va dirigiendo las acciones que debió tomar la Administración ante los reclamos de particulares y de organizaciones no gubernamentales, en especial compartimos con LORENZETTI, que en el “caso del agua la historia muestra con claridad que siempre que hubo regulaciones, éstas se basaron en la preservación de la salud pública, o en el uso industrial, es decir que el bien jurídico protegido fue siempre de carácter humano”⁶²⁸.

V.3. LA JURISPRUDENCIA REFERIDA A LA CUENCA DEL RÍO ATUEL⁶²⁹

⁶²⁷ Compartimos con María Graciela REIRIZ que “todo orden social que pretenda subsistir requiere una técnica de coacción que regule las relaciones entre sus componentes, asegurando que respondan por sus actos los unos a los otros. El hombre renunció a su autonomía según esta autora, sometiéndose al derecho que, al reglamentar el empleo de la fuerza, defiende su libertad, su vida, su integridad y sus bienes”. Ver más en REIRIZ M.G. (1969), p. 1.

⁶²⁸ LORENZETTI R.L. (2008), p. 18.

⁶²⁹ La Cuenca del río Atuel se localiza en el sur de la provincia de Mendoza y comprende una porción del noroeste de La Pampa. La cuenca ocupa el sector más meridional de las que integran el sistema del Desaguadero y posee una superficie aproximada de 39.404 km² (Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación 2002, SSRH). Ver más en

En 1987, la CSJN resolvió un planteo judicial realizado por la provincia de La Pampa en la causa “La Pampa, Provincia de c/ Provincia de Mendoza s/ acción posesoria de aguas y regulación de usos” (03/12/1987), siendo uno de los casos más importantes sobre aguas interjurisdiccionales, siendo valioso desmembrar primero los fundamentos de la actora, luego lo de la demandada, la resolución de la CSJN y el voto de disidencia del vocal FAYT.

Para los pampeanos, la Cuenca del río Atuel⁶³⁰ es Interjurisdiccional⁶³¹ y lo plasmaron en su reclamo judicial en la causa “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia”, sosteniendo que el perjuicio más impactante que tuvo la Cuenca del río Atuel fue la construcción del dique El Nihuil⁶³² y su puesta en

http://www.hidricosargentina.gov.ar/documentos/referencias_i8/59_nueva.pdf (último acceso 24/03/2015).

⁶³⁰ En el área de la Cuenca del Atuel solían existir humedales que rondaban los 9.000 km² pero con la utilización de los caudales del río en su tramo medio y superior éstos fueron perjudicados en gran medida, disminuyendo en superficie a unas 250.000 ha. Ver más en http://www.hidricosargentina.gov.ar/documentos/referencias_i8/59_nueva.pdf (último acceso: 24/03/2015).

⁶³¹ La condición interprovincial del río, afirma RUIZ MORENO, citado por VANOSSI “ha sido negada por la Prov. de Mendoza, pero la tesis de que solamente en forma esporádica ha llegado al territorio pampeano, es contradicha por los antecedentes geográficos, históricos, geológicos, agronómicos, hidrológicos y legislativos y la opinión de destacados especialistas de imparcialidad inobjetable, como son aquellos a quienes encargó estudios sobre el tema, cuyas conclusiones principales se volcaron en un acta redactada en la Casa de La Pampa, sita en la ciudad de Buenos Aires, el 12/9/79. Esas conclusiones acreditan la interprovincialidad, la forma en que el régimen del río fue alterado por el uso y la posibilidad de revertir ese proceso mediante la recuperación de caudales y la mejora del sistema de riego en Mendoza”. Ver más en VANOSSI J.R.A. (2005), p. 1.

⁶³² El embalse El Nihuil es un lago artificial ubicado sobre el río Atuel, inaugurado en 1947, que sirve tanto para acumular agua de regadío como para generación de electricidad. Es el mayor espejo de agua artificial de Mendoza, con 9.600 hectáreas de extensión.

funcionamiento, desapareciendo los caudales que llegaban a jurisdicción pampeana, planteando ante la CSJN que se cumpla, además, lo dispuesto por la Resolución N° 50 de 1949 de Agua y Energía de la Nación (A y E), por parte de la provincia de Mendoza, haciendo referencia al litigio sucedido en los Estados Unidos de América, entre Kansas y Colorado⁶³³, donde el Tribunal Supremo Norteamericano, siguiendo a David GETCHES⁶³⁴, *“ha desarrollado una jurisprudencia para resolver disputas por la asignación y la contaminación de ríos interestaduais mediante prorrateo equitativo, siendo presentada en 1907, en el fallo mencionado⁶³⁵, donde el Tribunal no está sometido a la leyes de los estados individuales, e incluso describe los factores que dan cuenta del prorrateo equitativo⁶³⁶”*.

⁶³³ Kansas presentó en la Corte una demanda original para frenar a Colorado y a ciertas corporaciones organizadas bajo las leyes de desviar el agua del río Arkansas para el riego de tierras en Colorado, por lo tanto, como se alega, impidiendo el flujo natural y habitual del río en Kansas ya través de su territorio, los Estados Unidos presentaron una petición de intervenir la reivindicación del derecho a controlar las aguas del río para ayudar en el rescate de las tierras áridas. No se alegó que la desviación de las aguas tendió a disminuir la navegabilidad del río.

⁶³⁴ GETCHES D.H. en EMBID IRUJO A. y HOLLING M. (2009), p. 77.

⁶³⁵ El jurista RUIZ MORENO, citado por VANOSSI, sintetiza los principales fundamentos del fallo Kansas c/ Colorado y comenta: “1) los estados tienen un derecho igual a obtener los beneficios de las corrientes de agua naturales que dividen o atraviesan sus respectivos territorios; 2) esta doctrina recibe aplicación, cualquiera sea el sistema legal imperante en cada Estado; 3) de esa jurisprudencia nace un derecho común interestatal, concepto con que traduce la expresión “interstate common law”. Ver más en VANOSSI J.R.A. (2005), p. 5.

⁶³⁶ El prorrateo equitativo puede justificar una modificación de la prioridad estricta, las condiciones físicas y climáticas influyen, las economías dependientes de los usos del agua, la disponibilidad de las aguas almacenadas, el despilfarro de agua en zonas geográficas aguas abajo.

Expresa La Pampa que en sus relaciones con otros estados se rigen por las formas y principios del derecho internacional público, como lo reafirman otras opiniones doctrinarias y la jurisprudencia de la Corte. Aquellos principios prohíben usar abusivamente de un derecho, alterando las condiciones de un recurso natural, citando el derecho privado, los arts. 2.645⁶³⁷ y 2.646⁶³⁸ del Código Civil, cuya constitucionalidad no ofrece dudas, resaltando como Estados, La Pampa tiene los mismos derechos que Mendoza, que se peticiona lo justo y que Mendoza hace riegos ineficientes y pérdida de caudales.

La decisión política de Nación de “desarrollar el sur mendocino” no inhibe el reclamo de La Pampa, quien respetará los usos consuntivos efectivos actuales de la cuenca, pero el desperdicio de agua y la deficiencia del servicio de riego producen un déficit de agua para que llegue a La Pampa, debiendo Mendoza renovar y mejorar canales, impermeabilizar, entre otras acciones⁶³⁹.

⁶³⁷ El art. 2.645 del Código Civil reza “La construcción de represas de agua de ríos o arroyos se regirá por las normas del derecho administrativo”.

⁶³⁸ El art. 2.646 del CC dispone que “Ni con la licencia del Estado, Provincia o Municipalidad, podrá ningún ribereño extender sus diques de represas más allá del medio del río o arroyo.”

⁶³⁹ Los pampeanos afirman en su reclamo ante CSJN, que Mendoza ha abusado de su derecho, que en forma irracional y deficiente utiliza las aguas del río Atuel y que nunca ha respetado los principios de buena fe y que hacen a las buenas costumbres entre los vecinos, en violación a lo dispuesto por el art. 1.071 del CC. Todo ello justifica la acción de turbación posesoria iniciada que encuentra fundamento en normas como los arts. 2.637, 2.638, 2.643, 2.651, 2.653 del CC.

La provincia de Mendoza, al contestar la demanda, sostiene que el río Atuel pierde continuidad desde Carmensa⁶⁴⁰, por no mantener la perennidad.

Los mendocinos subrayan que La Pampa toma su territorio y sus recursos en las condiciones y estado al momento de su provincialización⁶⁴¹, e incluso la Nación no puede regular el uso del agua de una provincia y el Atuel no es río interprovincial, sino de Mendoza⁶⁴².

El Estado nacional firmó, en nombre del territorio nacional de La Pampa, con Mendoza un contrato celebrado el 17 de junio de 1941, atribuyendo a este último la decisión política de afianzar el desarrollo del sur mendocino, aun a sabiendas de que ello significaba privar de agua al territorio de La Pampa que con El Nihuil no llegaría más agua a La Pampa, salvo excepcionalmente.

Manifestando que la referencia que se realiza, citando derecho comparado como el litigio Kansas vs. Colorado, sosteniendo que ese fallo hace hincapié en que deben protegerse las economías preexistentes. Cita el caso de Nebraska c/

⁶⁴⁰ La localidad de Carmensa o San Pedro del Atuel es un distrito argentino ubicado en el departamento General Alvear de la Provincia de Mendoza.

⁶⁴¹ La ley que transformó a los territorios nacionales de La Pampa y el Chaco en sendas provincias fue sancionada con el N° 14.037 por la Cámara de Diputados de la Nación, el 20 de julio de 1951 y promulgada por el Poder Ejecutivo Nacional el 8 de agosto del mismo año. Ver más en <http://www.lapampa.gov.ar/provincializacion-de-la-pampa.html> (último acceso: 24/03/2015).

⁶⁴² En el desarrollo de su contestación, Mendoza alude al concepto de igualdad entre las provincias para refutar la interpretación de la actora y reitera que el río Atuel no es interprovincial, desconociendo legitimación a la provincia actora para efectuar su reclamo.

Wyoming para reafirmar la preferencia por la prioridad y, al mismo tiempo, la pauta comparativa entre los usos previos y los más recientes.

La CSJN dirime la queja interprovincial sobre las siguientes consideraciones, según el Vocal FAYT⁶⁴³ de la siguiente manera:

Las provincias deben someter sus quejas ante la CSJN y ser dirimidas por ellas (viejo Art 109 de la CN).

La Cuenca hidrográfica del Atuel, según los informes periciales geomorfológicos y geográficos, demuestra que el río se extiende por territorio de las provincias de Mendoza y La Pampa, que existe un curso de agua definido, que si Mendoza no captase toda el agua, llegaría el agua a La Pampa, lo que demuestra que existe un curso naturalmente permanente en toda su extensión hasta su ingreso a la misma.

Es necesario advertir, que por el uso deficiente de la red de riego de Mendoza se deben realizar, pero de gran costo económico, pero no se han acreditado clara y convincentemente los usos benéficos futuros que justificarán su costo. En caso de realizarse serían a cargo de la provincia de Mendoza (Valle Grande y Carmesa), dentro de su territorio, con control de La Pampa.

⁶⁴³ Fallo “La Pampa Provincia de c/ Mendoza Provincia de s/ acción posesoria de aguas y regulación de usos”, del día 03 de diciembre de 1987, págs. 2.579 – 2.648. Disponible en file:///C:/Users/pablo/Favorites/Downloads/87000492.pdf (último acceso: 10/04/2015)

Se insta a las partes a crear un ente administrativo común a los efectos del mejor cumplimiento de lo resuelto y para encarar las obras que en el futuro sean de su interés.

La mayoría de CSJN, concluyó:

Ha reconocido en materia de cursos de aguas internacionales el principio de la cooperación. La unidad natural de cada sistema de un curso de agua internacional determina la unidad de propósitos que los Estados del sistema deben mostrar con espíritu de “buena fe”⁶⁴⁴ y de “relaciones de buena vecindad”.

Que la cooperación ha de procurarse a través de negociaciones que, para cada caso concreto, precise cuál es la participación equitativa y razonable a que tiene derecho cada Estado y, de ser conveniente, determine cuáles han de ser los mecanismos o procedimientos adecuados para la administración y gestión del curso de agua.

La CSJN resolvió:

1) Declarar que el río Atuel es interprovincial y que el acuerdo celebrado entre el Estado Nacional y la provincia de Mendoza el 17/6/41 no tiene efecto vinculatorio para la provincia de la Pampa.

⁶⁴⁴ Para Jesús GONZÁLEZ PÉREZ “está sujeta a las exigencias de la buena fe cualquier actuación de una persona que pueda afectar a otra”. Ver más en GONZÁLEZ PÉREZ J. (1989), p. 72.

2) Se rechaza la acción posesoria promovida por La Pampa y que se regule la utilización, en forma compartida entre ambas provincias, de la Cuenca del río Atuel y sus afluentes, siempre que la provincia de Mendoza mantenga sus usos consuntivos actuales.

3) Exhortar a las partes a celebrar convenios tendientes a una participación razonable y equitativa en los usos futuros de las aguas del río Atuel, sobre la base de los principios generales y las pautas fijadas en los considerandos de esta sentencia⁶⁴⁵.

Luego del fallo, el día 7 de noviembre de 1989, los gobernadores de La Pampa y Mendoza suscribieron el Protocolo de Entendimiento Interprovincial, en el que la provincia de Mendoza se comprometía a suministrar un caudal mínimo para mantener parte de los vastos humedales, el cual no se cumplió hasta ahora. El 14 de diciembre de ese mismo año, se constituyó la Comisión Interprovincial del Atuel

⁶⁴⁵ Estas consideraciones, siguiendo a VANOSI, son importantes y los argumentos disidentes del juez Dr. Carlos S. Fayt tampoco resultan adversos al derecho que corresponde a la Provincia de La Pampa ya que:

“1) Los tratados celebrados por la Nación, en tiempos en que La Pampa era territorio nacional y que resultan perjudiciales a los intereses del actual Estado provincial no le son oponibles.

2) En cumplimiento de lo anterior deberá generarse un aumento del volumen hídrico de que la provincia de Mendoza permitirá el paso, en condiciones climáticas regulares, a la provincia de La Pampa, de 100 hm³ anuales.

3) Cabe instar a las provincias a integrar un ente administrativo con representantes de ambas a los efectos de cumplir con lo que aquí se decide y de estudiar y disponer empresas futuras de aprovechamiento de la cuenca, como pueden ser las obras proyectadas en la zona de Las Juntas, si resultara de interés concretarlas.

4) Los derechos de La Pampa que no puedan hoy satisfacerse sin serio perjuicio económico, podrán ser replanteados de producirse mejoras en la ciencia y la tecnología que hagan desaparecer la excesiva onerosidad señalada. El ente cuya creación se sugiere en el punto anterior podrá también entender este tema”. Ver más en VANOSI J.R.A. (2005), p. 9.

Inferior, que nunca llegó a nada concreto. Luego pasaron casi dos años y medio, y el 07 de febrero de 1992, La Pampa y Mendoza suscribieron con el Estado nacional un acuerdo para otorgar caudal de agua a La Pampa (Santa Isabel y Garrobo del Águila), cuyos objetivos no se cumplieron. El 8 de agosto de 2008 se celebró el Convenio Marco del Atuel, entre La Pampa y Mendoza, avalado por la Nación, que dispuso que de las obras de recuperación de caudales del lecho en el valle inferior del Atuel, estimados en unos 10 m³/s, La Pampa recibiría la mitad, que se conduciría por un canal de 130 km, para emplearlos en riego y bebida animal. Las obras en Mendoza serían financiadas por esta provincia, la Nación y La Pampa, y el canal conductor que correría por cuenta de la Nación y La Pampa. En escrito remitido a la Audiencia por la provincia de Mendoza, ésta reconoce la firma de dicho convenio, en que se manifiesta la voluntad de proveer un caudal mínimo permanente de escurrimiento, con destino a la provincia de La Pampa⁶⁴⁶.

⁶⁴⁶ El Departamento de Irrigación de Mendoza, invocando supuestas deficiencias legales, ha retenido dicho acuerdo y rehúsa enviarlo para su ratificación al Poder Legislativo de la Provincia de Mendoza. La provincia de Mendoza no acredita haber cumplido con lo ordenado por la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de 8 de diciembre de 1987, que dispone que deben realizarse obras para obtener excedentes de agua destinados a La Pampa y fija un plazo para la realización de las obras de 5 años. No surge de la información aportada que el Gobierno Nacional haya hecho nada para solucionar la desertización de La Pampa y la suerte de sus pobladores, a raíz de las obras que realizó (financió y construyó) en el río Atuel. Más aún, y existiendo un marco normativo completo, ha tolerado el aprovechamiento unilateral de dicho río por parte de la provincia de Mendoza; consintió el incumplimiento de la resolución 50/49 por parte de Mendoza, infringiendo la obligación constitucional de garantizar la igualdad de oportunidades a todos los habitantes, que la reforma de 1994 completó con el derecho ciudadano a disponer de un ambiente sano y equilibrado. El Gobierno nacional, además, ha omitido reglamentar la ley 25.688, del 28 de noviembre de 2002, que establece los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional, crea los comités de cuencas (para las cuencas

En síntesis, la demandante alega una violación de los derechos ambientales pampeanos, especialmente del derecho humano al agua⁶⁴⁷, así como el grave daño al ecosistema hídrico del río Atuel, esencial para el progreso de las presentes y futuras generaciones.

En 2009, la CSJN resolvió el planteo de dos organizaciones no gubernamentales que solicitaron ser admitidas en el proceso, como terceros principales o excluyentes o, subsidiariamente, como terceros litisconsortes y autónomos, con el propósito de que se convoque a la provincia de La Pampa, a la provincia de Mendoza, al Defensor del Pueblo de la Nación y a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Estado Nacional a una audiencia oral y pública a efectos de establecer las acciones concretas que deberán adoptarse, con el fin de hacer cesar en forma inmediata el daño ambiental colectivo generado en la provincia de La Pampa, debido a la omisión de ambas provincias, de celebrar los respectivos convenios tendientes a una participación razonable y equitativa en los usos de las aguas del río Atuel, como así también garantizar su caudal fluvio ecológico mínimo⁶⁴⁸.

hídricas interjurisdiccionales) y dispone que para utilizar las aguas de dichas cuencas será vinculante la aprobación del comité de cuenca respectivo.

⁶⁴⁷ El Tribunal Constitucional Español en su sentencia de fecha 11 de abril de 1985 bajo el N° 53/1985 definió al derecho humano al agua como el "...derecho fundamental esencial y troncal en cuanto es el supuesto ontológico sin el que los restantes derechos no tendrían existencia posible..."

⁶⁴⁸ Corte Suprema de Justicia de la Nación (2012) p. 124.

En primer lugar, la CSJN expresó que la solicitud de intervención que se formula no resulta admisible, dado que la “pretensión esgrimida” en el escrito no puede encontrar cabida en el proceso, luego destacó que la pretensión se orienta a la verificación de la existencia de un daño ambiental en el territorio de la provincia de La Pampa y al consecuente restablecimiento al estado anterior a su producción, extralimitándose del *thema decidendum* que fijaron las partes⁶⁴⁹ y, por lo tanto, no puede encontrar amparo en este proceso, cuyo objeto se agotó con el dictado del recordado pronunciamiento definitivo del 3 de diciembre de 1987.

La CSJN, al referirse al artículo 32 de la ley 25.675 en el fallo, manifiesta que en actuaciones de esta naturaleza se morigeran ciertos principios vigentes en el tradicional proceso adversarial civil.

En materia ambiental se han elastizado las formas rituales, no configurando fundamento apto para permitir en esta clase de asuntos la introducción de peticiones y planteamientos en apartamiento de reglas procedimentales esenciales que, de ser admitidos, terminarían por convertir el proceso judicial en una actuación anárquica, en la cual resultaría frustrada la jurisdicción del Tribunal y la satisfacción de los derechos e intereses cuya tutela se procura. En virtud de lo

⁶⁴⁹ Esa limitación no puede ser soslayada ni siquiera admitiendo la aptitud de las peticionarias para intervenir en el proceso en calidad de terceros, por cuanto aun sorteando ese aspecto vinculado a la admisibilidad de la petición, el impedimento en el *sub lite* se presenta, tal como se señaló, con relación al objeto y la causa del proceso, y a la consecuente imposibilidad de extender los límites, también objetivos, de la “cosa juzgada” derivada del pronunciamiento recaído en este juicio.

antes expresado se desestimó el pedido por las dos organizaciones no gubernamentales por parte del Tribunal.

En 2014 la provincia de La Pampa reclamó ante la CSJN un caudal mínimo y resarcimiento económico. La demanda no incluye a Nación, aunque lo plantea como “tercero obligado”.

La demanda tiene como objetivos resaltar que el fallo de 1986 de la CSJN no fue cumplido por Mendoza, como los convenios firmados, e incluso el convenio de 2008 que fue rechazado luego de seis años, no se realizaron las obras elementales⁶⁵⁰ para compensar a La Pampa y que el caudal se incremente progresivamente y le dé vida a una zona, donde el desarrollo humano es difícil, buscando, en la pretensión una reparación económica y ambiental de Mendoza por privación al derecho al agua a La Pampa, solicitando la intervención⁶⁵¹ del Estado nacional, y la creación de una comisión tripartita (Mendoza, La Pampa y Nación) para conseguir los fondos para las obras.

⁶⁵⁰ El acuerdo suscrito en 2008 buscaba la realización de obras en conjunto, pero fue desestimado por la Legislatura de Mendoza, basado en la insuficiencia de caudales por marcada disminución de nevadas, crisis hídrica y sequía, y en informes de organismos técnicos que cuestionaban la legalidad de ciertos aspectos del texto.

⁶⁵¹ Para Juan Carlos CASSAGNE, “el fenómeno de la intervención administrativa –en el plano jurídico– si bien aparece directamente conectado con una serie de circunstancias que justifican la necesidad de la ingeniería estatal (ejemplo: problemas urbanísticos, atención de necesidades primordiales no satisfechas en materia de transporte, agua, electricidad, salud, educación, previsión social), se encuentra también influido por las concepciones políticas y económicas dominantes en cada época histórica”. Ver más en CASSAGNE J.C. (1992), p. 19.

Se petitionó la formación de una comisión de aguas para el manejo equilibrado e integrado del recurso, y la necesidad de restablecer los humedales.

Por último, manifiestan en la acción judicial, que el daño social ocasionado, se comprueba en el éxodo de pampeanos.

La provincia de Mendoza⁶⁵² tiene un plazo de 60 días para contestar la misma, desde la fecha de la notificación.

El fallo de la CSJN es una sentencia plenamente declarativa, señalando que el río Atuel es interjurisdiccional, despejando cualquier duda doctrinaria y judicial, pero en lo demás a La Pampa, a los efectos operativos, no le ha favorecido en nada su reclamo, todo sigue como antes. Cuando las aguas sobren según los usos que realiza la provincia de Mendoza, podrá disponer del recurso. Esta sentencia nos recuerda en lo que la región del NOA pasa con la Cuenca del Salado, y que de generación en generación, de boca en boca se repite cuando hay poca agua, los salteños han empadronado hasta Bolivia –dicen los santiagueños– y cuando les sobra nos inundan. No hay solución real, material, en este caso, solo para las bibliotecas y para las enseñanzas en las universidades. La Pampa no ha sido beneficiada por el fallo ni Mendoza, por el contrario, la situación sigue siendo igual.

⁶⁵² La provincia de Mendoza contestó a mediados de 2014 una demanda de un abogado particular pampeano, a través de la Fiscalía de Estado y Asesoría de Gobierno, convocando a reconocidos especialistas, entre ellos, Edgardo Díaz Araujo, Miguel Mathus Escorihuela, Líber Martín, Mauricio Pinto y Aldo Guarino Arias.

V.4. EL CASO DE LA CUENCA LAGUNA LA PICASA

La Cuenca laguna La Picasa es un gran humedal, que ha sido identificado como área valiosa de pastizal. Se ubica en el sudeste de Córdoba, suroeste de Santa Fe y noroeste de Buenos Aires y tiene una superficie de unas 500.000 ha. Está formada por numerosas lagunas de entre 10 a 500 ha interconectadas, que derivan en la laguna La Picasa que actualmente tiene unas 18.000 ha de superficie. Esta laguna no superaba las 3.500 ha, pero debido a la construcción de canales afluentes, la intensificación de la agricultura y al aumento de las precipitaciones, en 2003 llegó a superar las 30.000 ha. Desde hace pocos años funciona en el sector norte una estación de bombeo y un canal efluente hacia el río Paraná, lo que permitió el descenso del nivel de las aguas, con la reaparición de playas.

El área pertenece a la provincia biogeográfica Pampeana y dentro de la misma al distrito Pampeana Occidental o “Pampa Arenosa”. Se caracteriza por tener médanos y suelos arenosos que al carecer de pendiente y de una red fluvial definida, permitieron la formación de una cuenca endorreica.

Para Stella CARBALLO, César REBELLA y Tomás HARTMANN, a *“partir de la década del 70 se produce un cambio en el régimen de precipitaciones, especialmente marcado en la franja tradicionalmente subhúmeda del país, que*

eleva los promedios anuales de lluvia en el orden de 100 mm. Este incremento progresivo se manifestó como un aumento de los promedios de 700 a 800 mm en una primera etapa, para ubicarse en 900 en la siguiente y en los últimos años superar los 1.000 mm. Durante el desarrollo de la presente fase húmeda se constatan pulsaciones de lluvia por sobre los valores normales, que se alternan con otras en que los volúmenes son menores, sin alcanzar de modo alguno los niveles de la fase seca (años 1925-1965), dada la elevada probabilidad de ocurrencia de lluvias excedentarias durante el próximo otoño y la posibilidad para el año hidrológico 2000-2001 de la presencia de un proceso NIÑO, cuya intensidad aún no ha sido establecida; es aconsejable, en relación con los centros urbanos que puedan verse comprometidos, tomar precauciones, previendo alteos perimetrales y capacidades de bombeo interno adecuadas⁶⁵³.

La provincia de Buenos Aires presentó una queja contra la provincia de Santa Fe ante la CSJN, cuestión que quedó radicada en la Secretaría de Juicios Originarios del más alto tribunal, en virtud de lo establecido por la Carta Magna nacional, en su art. 127, por derivación perjudicial de las aguas de la laguna LP,

⁶⁵³ S. CARBALLO, C. REBELLA y T. HARTMANN sostienen que “las modificaciones de las precipitaciones también resultan evidentes cuando se ordenan las lluvias de los últimos 42 años, acumuladas por año hidrológico (septiembre-agosto). Se constata que los mayores valores de precipitación corresponden a años de la actual fase húmeda”. Disponible en http://www.conae.gov.ar/WEB_Emergencias/Links_de_la_Izquierda/Inundaciones/Informes_Realizados/Area_Captacion_Laguna_La_Picasa/Evaluacion_Periodo_1970_2000/Evaluacion_Periodo_1970_2000.html (último acceso: 29/03/2015).

por obras que interferían en el escurrimiento natural de las aguas de la laguna LP, ubicada en Santa Fe, con grave perjuicio para Buenos Aires.

El Estado bonaerense demandante pidió a la Corte que prohibiera, definitivamente la ejecución de obras que alteren el escurrimiento normal y que se condenara a Santa Fe a destruir lo ya llevado a cabo, a costa de la demandada, volviendo las cosas a su estado anterior, y también se ordene la reanudación de las acciones de concertación que tienen en común, a fin de resolver la emergencia hídrica de la región, de acuerdo con lo reglado en la Comisión Interjurisdiccional, creada al efecto, que se cite al Estado nacional y a la provincia de Córdoba, por tener interés en las aguas que se encuentran en la zona y su destino final.

La provincia de Buenos Aires relata que en el marco de la Comisión Interjurisdiccional –que integran la peticionaria, las provincias de Córdoba y Santa Fe, y la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación– se examinaron y establecieron distintas alternativas para lograr el manejo coordinado y racional de los recursos hídricos de la región, y el desarrollo de los proyectos tendientes a la resolución del problema de las inundaciones, anegamientos y sequías, que afectan cíclicamente la cuenca. Así destaca que se acordó la construcción de un canal a cuya traza se la denominó “alternativa sur”⁶⁵⁴, y a la que se la calificó

⁶⁵⁴ La alternativa sur de la laguna La Picasa une los reservorios y lagunas de detención para una salida controlada de agua. Pasando por el noroeste de la provincia de Buenos Aires, llega hasta las puertas de La Picasa. Allí, en Campo Chico, debe construirse una estación de bombeo que extraiga 5 metros cúbicos por segundo y derivarla hacia la laguna Mar Chiquita (Córdoba) y de allí al Salado.

como la más adecuada para derivar los excedentes de agua de la laguna La Picasa –ubicada en la provincia de Santa Fe– a la Cuenca del río Salado. Sostiene la provincia de Buenos Aires que a pesar de las conclusiones antedichas y de la conformidad dada al respecto por los estados provinciales ya referidos, Santa Fe alteró lo que califica como compromisos asumidos y en lugar de cumplirlos inició la construcción de obras, según la traza denominada “alternativa norte”⁶⁵⁵, la que no había sido aprobada por las partes involucradas, en virtud de que provocaba afectaciones en su paso dentro de la provincia de Buenos Aires, en el tramo del arroyo Salado, comprendido entre las lagunas Chañar y Mar Chiquita (aproximadamente 40 kilómetros), donde el Plan Maestro Integral de la Cuenca del Río Salado, cabe aclarar, proyecto a llevarse a cabo en el territorio de la actora, que no prevé obra correctiva alguna para el cauce de dicho arroyo. Señala que las afectaciones a que alude son “sinónimo” de inundación en la región, con la consiguiente obligación de parte de la actora, de reparar los daños que tal estado de cosas ocasione y de alteración de la calidad del agua, según un informe dado por el departamento de laboratorio de la Dirección Provincial de Hidráulica. Pone

⁶⁵⁵ Las características técnicas de la “alternativa norte” de la laguna La Picasa, corresponden a una estación de bombeo fija, tipo toma muelle de hormigón armado sobre pilotes, en coincidencia con la estación de muelles flotantes, con 5 bombas centrífugas de eje vertical con base y reductor mecánico, de 1m³/s cada una, montadas al final de la plataforma dentro de la sala de máquinas. El diseño propuesto permite aprovechar el cuenco de descarga existente, al acoplar la salida de las cañerías de cada bomba, con las cañerías de acero que se encuentran en el cabezal de la alcantarilla. Ver más en <http://www.santafe.gov.ar/index.php/rmyc/content/view/full/185047> (último acceso: 29/03/2015).

en conocimiento del Tribunal la afligente situación en la que se encuentran diversos municipios del noroeste de Buenos Aires y sus pobladores.

La provincia de Santa Fe, en el marco de la medida cautelar pedida por la Provincia de Buenos Aires y sin reconocer que la situación descripta cause un daño a su contraria, admite que resulta necesario realizar diversos trabajos “con el objeto de despejar la hipótesis de daño que formula la demandante”.

Por su parte, la actora efectúa las observaciones que se desprenden de su presentación y propone construir una decena de taponamientos para evitar desagües hacia Buenos Aires, y un estudio conjunto entre las partes que evalúe el impacto de la obra en construcción en las zonas de controversia, en un plazo de 60 días.

Por su parte, la provincia de Buenos Aires efectúa observaciones que se desprenden de su presentación, señala que “la propuesta de construir (10) diez taponamientos⁶⁵⁶ se refiere al canal de desagüe de la laguna La Picasa, ‘alternativa norte’ resulta una condición necesaria para evitar que las aguas

⁶⁵⁶ Mientras en la Cuenca de La Picasa se necesita realizar taponamientos por acciones antrópicas, en la Cuenca del río Pilcomayo, según Haroldo Juan HOPWOOD, “el proceso por el cual se produce el taponamiento total del cauce está identificado y es natural. Los árboles y troncos arrastrados por las crecidas forman tapones que en la zona se denominan “paleríos”. Estos diques, inicialmente permeables, y juntamente con el limo y barro aportado por el río, forman extensos rellenos hidráulicos en toda la franja de territorio correspondiente al cauce del río comprendido entre los límites de los montes linderos al cauce del río Pilcomayo en su tramo medio, es el río morfológicamente más activo, o dicho de otro modo según el autor, es el río más inestable de la Argentina. Esto se refiere a cambios rápidos de la posición del curso y de los esteros del Chaco formoseño y paraguayo, donde descarga aguas, sedimentos, biota, sales y sustancias contaminantes”. Ver más en HOPWOOD, H.J. (2003), p. 2.

continúen ingresando en la provincia de Buenos Aires del modo en que actualmente ocurre, pero dicha cantidad de taponamientos resulta insuficiente, ya que no abarca la totalidad de las lomas que han sido desmontadas y que permiten el paso de agua hacia aguas abajo”.

La CSJN resolvió darle a la causa trámite de juicio sumario y otorgar 15 días a la provincia de Buenos Aires para la presentación de pruebas, como medida cautelar, ordenarle a Santa Fe que realice las obras de diez canales de desagüe, para que las aguas de La Picasa respondan a sus salidas naturales, en base a que la acción promovida por la provincia de Buenos Aires corresponde a la competencia originaria de esta Corte⁶⁵⁷, prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional, pues se ha suscitado un conflicto entre dos estados provinciales que genera una real controversia entre ellos, extremo que coloca al Tribunal ante un caso que requiere de su intervención⁶⁵⁸ en la medida en que puede existir un

⁶⁵⁷ Según R. DROMI, “el Poder Judicial es también gobierno federal, a la par del Ejecutivo y Legislativo, en virtud de ello la CSJN goza de poderes implícitos connaturales e irrenunciables en cuanto es el órgano supremo del Poder Judicial”. Ver más en DROMI R. (1996), p. 30.

⁶⁵⁸ Para CORWIN citado por CASTORINA DE TARQUINI, con referencia a las atribuciones exclusivas a los órganos nacionales, hace referencia a la Constitución estadounidense, en el caso *Younger vs Harris* (1971), que dice que “el concepto no implica ciega deferencia a los derechos estatales, del mismo modo que no implica centralización del control de todas las circunstancias importantes en nuestro gobierno nacional y sus tribunales... y por ansioso que pueda sentirse de vindicar y proteger los derechos e intereses federales, siempre se esfuerza por hacerlo de modo que no interfiera impropriamente con las actividades legítimas de los Estados”. Ver más en CASTORINA DE TARQUINI M.C. en PÉREZ GUILHOU D. y otros (1989), pp. 202 y ss.

derecho amenazado o lesionado⁶⁵⁹ y el pronunciamiento que se pide es susceptible de prevenirlo o, en su caso, repararlo. La necesidad de dirimir⁶⁶⁰ la situación denunciada, y dado que ninguna de las provincias podría erigirse en juez de su propia causa, determina que esta Corte Suprema de Justicia de la Nación⁶⁶¹ sea la que deba llevar adelante los procedimientos pertinentes a ese fin (art. 127, Constitución Nacional), y el dictado de una medida cautelar que, como resulta de su propia naturaleza, no exige “de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho esgrimido, sino solo de su verosimilitud, e incluso el peligro en la demora que advierte la CSJN, en forma objetiva, y que no ha sido puesto en tela de juicio por los estados provinciales comprometidos, ha determinado que el Tribunal adopte la decisión con los alcances que surgen de los considerandos que anteceden. Es preciso resaltar que a tal fin se han tenido en

⁶⁵⁹ Para la CSJN, según CANDIA, “la parte debe demostrar la existencia de un ‘interés especial’ en el proceso o que los agravios alegados la afecten de forma ‘suficientemente directa’ o ‘substancial’, esto es, que posean ‘concreción e inmediatez’ bastante para poder procurar dicho proceso”, de manera que no escapa esta particular acción a las reglas de la legitimación propias del sistema procesal argentino, que requieren la afectación como requisito para que proceda la jurisdicción de los tribunales pues “el fin y las consecuencias del control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa suponen que este requisito de la existencia de ‘caso o controversia judicial’ sea observado rigurosamente para la preservación del principio de división de poderes”. Ver más en CANDIA F.O. en GORDILLO A. (2012), p. 272.

⁶⁶⁰ Para la Real Academia Española, el concepto “dirimir” tiene dos acepciones: la primera que es, deshacer, disolver, desunir, ordinariamente algo inmaterial, por ejemplo, Dirimir el matrimonio y una segunda referente a, ajustar, concluir, componer una controversia. Disponible en <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?val=dirim%ED> (último acceso: 29/03/2015).

⁶⁶¹ Para GONZÁLEZ CALDERÓN citado CASTORINA DE TARQUINI, “la Corte debe ser el alto tribunal que decida las causas institucionales”. Ver más en CASTORINA DE TARQUINI M.C. en PÉREZ GUILHOU D. y otros (1989), p. 210.

cuenta lo que podrían calificarse como puntos de coincidencia mínimos entre las partes, los que han permitido obviar las dilaciones que supondría efectuar los estudios técnicos.

V.5. JURISPRUDENCIA REFERIDA A LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO

La historia que cuenta el deterioro del Riachuelo, siguiendo a Leandro GARCÍA SILVA y Javier GARCÍA ESPIL, nace con la población de sus riberas y nos remite a una recurrencia lastimosa de iniciativas y fracasos, remontándonos al tiempo de la Colonia, que durante más de 200 años porteños y bonaerenses fueron indiferentes a esta cuenca hídrica, reuniendo a su paso multitud de arroyos desde sus nacientes en la pampa húmeda, hasta que atraviesa el núcleo urbano más grande del país y desagota finalmente en el Río de la Plata. Una cuenca insoslayable pero negada por generaciones⁶⁶².

⁶⁶² María Elisa PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ señala que “pese al aparente abandono del Riachuelo por parte de las autoridades, no han sido pocos los intentos, al menos teóricos, de procurar una solución a tan flagrante problema. Basta remontarse a principios del siglo XIX para comprobar que nos enfrentamos a un problema que viene de antaño. Así, junto con el primer Plan Regulador de la Ciudad de Buenos Aires, de 1802, pueden identificarse normas como la Ley con forma de Decreto de 31 de mayo de 1822 del gobernador MARTÍN RODRÍGUEZ, refrendada por Bernardino Rivadavia, por el que se ordenaba que los saladeros se establecieran a una legua distante de la ciudad (caso de jurisprudencia tratado anteriormente), o el Decreto del 10 de febrero

El Matanza Riachuelo es un río⁶⁶³ de llanura, que en general presenta una muy baja pendiente y su estado está fuertemente asociado a fenómenos meteorológicos y aquellos causados por la acción del hombre⁶⁶⁴. Dentro de sus límites geográficos conviven alrededor de millones ocho millones de personas⁶⁶⁵.

El movimiento iniciado por un conjunto de ciudadanos y organizaciones en la última década resignificó la problemática del río, identificó problemas en el territorio que desagua en el mismo y procura convertirlo en una pieza central para el reordenamiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires⁶⁶⁶.

de 1860, reiterativo de una medida ya adoptada en 1830, por el que se prohíbe que se arrojen al Riachuelo los desperdicios de la faena de los saladeros "por la necesidad urgente de disminuir la putrefacción de sus aguas". Si bien, frente a la ineficacia de esta medida, en 1868, el gobernador Alsina ordenaba a los saladeros destruir los residuos en otra forma que no fuera arrojarlos al Riachuelo y mantener las instalaciones en perfecto estado de higiene. Ver más en PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ M.E. (2014), p. 507.

⁶⁶³ La cuenca que ocupa este río tiene una extensión aproximada de 75 kilómetros de largo y contiene a todos los arroyos menores que desembocan en el río principal (arroyos Rodríguez, Morales, Chacón, Cañuelas, Aguirre, Ortega, Santa Catalina y del Rey, entre los más importantes). La cuenca incluye 14 municipios de la provincia de Buenos Aires, más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁶⁶⁴ Las áreas antiguamente designadas como zonas industriales quedaron rodeadas por los nuevos asentamientos que ocuparon tierras de baja aptitud ambiental lo que genera conflictos de uso.

⁶⁶⁵ El crecimiento socioeconómico de los últimos 50 años se encuentra asociado a migraciones internas, que con el correr de los años resultaron en asentamientos poblacionales a lo largo de la cuenca; ocupando, en muchos casos, tierras bajas y reservorios naturales de agua. Acompañado del constante aumento de la densidad poblacional y de la urbanización consecuente, se generó un gran crecimiento de áreas impermeabilizadas (viviendas, asfaltado, etcétera).

⁶⁶⁶ GARCÍA SILVA L. y GARCÍA ESPIL J. (2014), p. 245.

Esta situación dio motivo a la causa ambiental más importante de la historia argentina, cuya resolución marcó un antes y un después en el desarrollo del Derecho Ambiental argentino.

El juicio “Mendoza, Beatriz y otros c. Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo”, del 20 de junio de 2006, al decir de Horacio FRANCO y Luis ARMELLA, es una megacausa judicial donde fueron demandados ante la CSJN nada menos que el Estado nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 44 empresas, 14 municipios⁶⁶⁷ y una sociedad del Estado, la Coordinación Ecológica Área Metropolitana S.E. (CEAMSE)⁶⁶⁸.

La Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) es una de las zonas más urbanizada e industrializada de toda la Argentina, donde existen sectores vulnerables cuyos servicios básicos son deficientes. En 2009, la cobertura de agua potable alcanzaba un 65% de la población de la cuenca y el porcentaje de población servida con cloacas en la zona era del orden del 45%, con lo que más de la mitad de sus habitantes descargan a pozos negros o fosas sépticas dando lugar a que los ríos de la cuenca recibieran aproximadamente 368.000 metros cúbicos de

⁶⁶⁷ La Cuenca del Matanza-Riachuelo comprende parte de la ciudad de Buenos Aires y de los municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Pte. Perón y San Vicente.

⁶⁶⁸ FRANCO H. y ARMELLA L. en FRANCO H.J. (2010), p. 3.

aguas residuales domésticas por día, de las que solo el 5% recibían tratamiento previo⁶⁶⁹.

En los años noventa, el Estado nacional decidió elaborar un Programa de saneamiento de la CMR, con el fin de restaurar el equilibrio del referido ecosistema, encargando dicha tarea a un Comité Ejecutivo Intergubernamental⁶⁷⁰, con la función de coordinar las acciones interjurisdiccionales de los distintos organismos competentes de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal involucrados en el proceso de saneamiento⁶⁷¹ de la CMR y los medios

⁶⁶⁹ MALPARTIDA A.R. (2006), p. 6.

⁶⁷⁰ El Decreto 1093/93 crea el Comité Ejecutivo para el Saneamiento de la Cuenca Hídrica Matanza/Riachuelo, el Poder Ejecutivo Nacional ha asignado a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Presidencia de la Nación la competencia y responsabilidad inherentes al saneamiento, mantenimiento y conservación de los cursos de agua, y se le ha asignado a la mencionada Secretaría la totalidad de las facultades y obligaciones otorgadas a Obras Sanitarias de la Nación (OSN).

Considera urgente el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), impostergable necesidad de encarar el saneamiento de la cuenca hídrica que componen los ríos La Matanza, Riachuelo y sus tributarios, el Estado nacional ha decidido encarar un Programa de Saneamiento de dicha cuenca, con el fin de restaurar el equilibrio del referido ecosistema, encargando dicha tarea a un Comité Ejecutivo Intergubernamental.

Que, asimismo, se celebró el Convenio Tripartito "Nación – Provincias de Buenos Aires – Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires" para el Desarrollo del Programa de Recuperación Ambiental de la Cuenca del Matanza Riachuelo, con el fin de articular en forma coordinada el trabajo de las jurisdicciones representadas, orientado hacia la formulación y ejecución de los planes de acciones tendientes a mejorar las condiciones ambientales de vida de la población y optimizar el manejo de los recursos hídricos de la región.

Que el río de La Matanza reviste en forma parcial el carácter de bien del dominio público de la Provincia de Buenos Aires, se hace necesario su participación a través de sus organismos o entes especializados en el saneamiento de cuencas hídricas.

⁶⁷¹ Para M. E. PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, la concurrencia de autoridades competentes en la CMR, según criterios materiales diversos cada una en su jurisdicción correspondiente, se comprueba en la propia literalidad del art. 2 del Decreto núm. 1.093/93, en el que se señala expresamente que: "*Sin perjuicio de las funciones propias del Comité, se determinan*

necesarios para elaborar, desarrollar y ejecutar el proyecto y las obras de saneamiento de la cuenca.

las siguientes responsabilidades primarias: Para la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Presidencia de la Nación: 1) El estudio integral y definitivo para la recuperación ambiental de la cuenca hídrica del Matanza/Riachuelo, pudiendo efectuarlo por sí o por terceros. 2) Evaluar, monitorear y controlar durante las etapas previas, de desarrollo y posterior de las obras, el estado de situación de la cuenca y el impacto ambiental de las mismas. 3) Acordar con la provincia de Buenos Aires la aplicación de las normas referidas a los vertidos de efluentes en todos aquellos casos en que no sean alcanzados por la legislación nacional. 4) Ejercer el poder de policía que le compete en cada jurisdicción. Para la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos: 1) Elaboración del proyecto de las obras públicas que hagan al saneamiento y aprovechamiento integral de la cuenca. 2) Dirigir, inspeccionar y certificar el desarrollo de las asignado a la mencionada Secretaría la totalidad de las facultades y obligaciones otorgadas a Obras Sanitarias de la Nación (OSN).

Considera urgente el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), impostergable necesidad de encarar el saneamiento de la cuenca hídrica que componen los ríos La Matanza, Riachuelo y sus tributarios, el Estado nacional ha decidido encarar un Programa de Saneamiento de dicha cuenca, con el fin de restaurar el equilibrio del referido ecosistema, encargando dicha tarea a un Comité Ejecutivo Intergubernamental.

Que, asimismo, se celebró el Convenio Tripartito "Nación – Provincias de Buenos Aires – Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires" para el Desarrollo del Programa de Recuperación Ambiental de la Cuenca del Matanza Riachuelo, con el fin de articular en forma coordinada el trabajo de las jurisdicciones representadas, orientado hacia la formulación y ejecución de los planes de acciones tendientes a mejorar las condiciones ambientales de vida de la población y optimizar el manejo de los recursos hídricos de la región.

Que el río de La Matanza reviste en forma parcial el carácter de bien del dominio público de la Provincia de Buenos Aires, se hace necesario su participación a través de sus organismos o entes especializados en el saneamiento de cuencas hídricas.

⁶⁷¹ *Paas obras en cuestión, pudiendo realizar éstas por sí o por terceros. Para Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE): 1) La Ejecución del Programa de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo aprobado por el Comité Ejecutivo dentro de las modalidades y en los plazos que prevea el acuerdo previsto en el art. 3 inciso f) del presente. (Inciso rectificado por art. 1 del Decreto núm. 1.603/93, B.O. 03/08/1993. Donde decía: "art. 2 inciso f) del presente", dice: "art. 3 inciso f) del presente", 2) La disposición final de los residuos sólidos, semisólidos contaminantes y objetos subacuáticos, que se extraigan de la cuenca y/o su área de influencia. Para la provincia de Buenos Aires 1) La planificación, coordinación, contratación y ejecución de las obras de infraestructura a ejecutarse dentro de su jurisdicción territorial". Ver más en PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ M.E. (2014), p. 509.*

Las principales fuentes de contaminación, para Andrés NÁPOLI⁶⁷², de la CMR, son:

El vertido de efluentes⁶⁷³ industriales (la mayor parte de los cuales carece de tratamiento adecuado) y la ausencia de tecnologías limpias y buenas prácticas en los procesos productivos de los establecimientos industriales en la cuenca.

El vertido de líquidos cloacales sin tratamiento previo, o con alcance insuficiente, así como la descarga de barros y de desagües cloacales clandestinos conectados a pluviales y cursos superficiales, sin depuración previa. Asimismo, las fuentes cloacales difusas de origen domiciliario, que no cuentan con red de cloacas y utilizan cámaras sépticas o pozos de infiltración⁶⁷⁴.

⁶⁷² NÁPOLI A.M. (2009), pp. 6 y ss.

⁶⁷³ Es importante ver en el derecho español como para Jaime PALOP PIQUERAS “la protección de la calidad de las aguas y, desde la aprobación de la directiva 2000/60/CE marco de aguas, de su estado tanto químico como ecológico, se hace cada día más compleja, enfrentándose en la actualidad a una serie de retos entre los que se encuentran el progreso científico y técnico y la creciente demanda de información por los ciudadanos en una sociedad de la información en la que el acceso a la misma debe regirse por criterios de transparencia”. Ver más en PALOP PIQUERAS J. en DANES CASTRO C. (2007), p. 3.

⁶⁷⁴ Para María Marta PANARIO CENTENO “el vertido de líquidos cloacales insuficientemente tratados, la descarga de barros y de desagües cloacales clandestinos conectados a pluviales y cursos de agua superficiales sin depuración previa, así como las descargas cloacales difusas de viviendas que no cuentan con red de cloacas y utilizan cámaras sépticas o pozos de infiltración, conforman otra de las fuentes de contaminación de la CMR”. Ver más en PANARIO CENTENO M.M. (2010), p. 31.

Los basurales a cielo abierto y la disposición de residuos no controlados sanitariamente⁶⁷⁵.

El Polo Petroquímico de Dock Sud⁶⁷⁶ (PPDS)

La demanda que dio origen a la “Causa Riachuelo” fue interpuesta el 14 de julio de 2004 ante la CSJN. Está compuesta por tres rubros indemnizatorios: daños a la salud supuestamente sufridos por los reclamantes, daño ambiental colectivo provocado en la Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) y daño moral colectivo.

El grupo de los demandantes se componía de: a) Vecinos de la CMR, especialmente de la denominada “Villa Inflamable”, ubicada en Dock Sud, Partido de Avellaneda, provincia de Buenos Aires; b) Profesionales (médicos; psicólogos;

⁶⁷⁵ Para M. M. PANARIO CENTENO, ACUMAR “no ha avanzado en la planificación de una Gestión Integral de los Residuos en la Cuenca Matanza-Riachuelo, lo que resulta imprescindible para evitar la formación de basurales. La ley nacional N° 25.916 y las leyes locales N° 13.592 de la Provincia de Buenos Aires y N° 1.854 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, establecen los objetivos para la política de gestión de residuos domiciliarios, los cuales no han sido atendidos por la ACUMAR, quien ha limitado su accionar a la mera remoción de residuos de determinados sitios de arrojó”. Ver más en PANARIO CENTENO M.M. (2010), p. 31.

⁶⁷⁶ Las actividades industriales son de distinto tipo, teniendo mayor relevancia por su impacto ambiental las del sector químico, petroquímico, alimenticias, curtiembres, frigoríficos, galvanoplastias y metalúrgicas. Coexisten en la CMR industrias que se caracterizan por un estancamiento tecnológico y un manejo de los aspectos ambientales deficiente, con centros logísticos e industriales modernos. El desarrollo industrial en la cuenca ha producido una modificación de los equilibrios naturales, el volumen de desechos emitidos y la velocidad a la cual se incorporan al aire, se estima que sobrepasan las posibilidades de depuración de los ciclos naturales. Merecen una mención especial las empresas radicadas en el Polo Petroquímico Dock Sud, que integran el universo de las referidas precedentemente. Se localizan en el Dock Sud empresas con actividades petroleras, además de empresas almacenadoras y productoras de sustancias químicas, entre otras. Ver más en http://www.acumar.gov.ar/pdf/PLAN_INTEGRAL_DE_SANEAMIENTO_AMBIENTAL_DE_LA_CUENCA_MATANZA_RIACHUELO_MARZO_2010.pdf (último acceso: 31/03/2015).

odontólogos, enfermeros) del Hospital Interzonal de Agudos Pedro Fiorito de la ciudad de Avellaneda, provincia de Buenos Aires.

En respaldo de sus afirmaciones, los demandantes originarios fundamentaron su petición con informes sobre la contaminación de la CMR, preparados por la Fundación Greenpeace, el Defensor del Pueblo de la Nación y la Auditoría General de la Nación⁶⁷⁷, así como diversos artículos periodísticos. También citaron los Informe sobre el Polo Petroquímico de Dock Sud⁶⁷⁸.

⁶⁷⁷ La Resolución N° 63/06 del 05 de mayo de 2006 y el Informe de Auditoría de 12 de abril de 2006 sobre los estados financieros del convenio de préstamo N° 1.059/OC-AR BID, “Programa de Gestión Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo”, recomendando respetar la incorporación cronológica de las actuaciones en los expedientes, a fin de conservar la integridad de la información contenida en ellos. Mantener archivos debidamente foliados y ordenados cronológicamente conforme a sanas prácticas en la materia. Profundizar los controles y agilizar las gestiones ante el BID sobre aquellas erogaciones que realiza el Proyecto con aporte local a fin de definir si constituyen *pari passu* del Programa. Ver más en http://www.agn.gov.ar/files/informes/2006_063info.pdf (último acceso: 01/04/2015).

⁶⁷⁸ La localidad de Dock Sud se halla a 4 km del centro de la Ciudad de Buenos Aires, en el partido de Avellaneda. Está delimitada por el Río de la Plata, el arroyo Sarandí, el Río Matanza-Riachuelo y el Canal Dock Sud. Cuenta con un total de 23.717 habitantes (año 2001), que representan el 7% de los habitantes del partido. El Polo Petroquímico surge en septiembre de 1914 con el arribo del Grupo Royal Dutch Shell, a través de su filial Anglo Mexican Petroleum. El 9 de mayo de 1931 Shell instala la primera refinería de la zona originándose los procesos industriales que liberan elementos contaminantes al ambiente. A partir de entonces, en forma gradual, fueron asentándose otras refinerías y plantas de recepción de petróleo y derivados; hornos incineradores de residuos peligrosos; plantas de tratamiento, recepción y almacenaje de productos químicos; una central termoeléctrica e industrias de grasas, aceites y jabones. El Polo se fue conformando con la llegada de las empresas y sin que haya un diseño de urbanización industrial que contemplara su sesgo contaminante. Como ejemplo de la falta de regulación, en la zona se instaló una planta incineradora de residuos patogénicos e industriales, desembarcó la Planta de Coque de Shell (1993) y se tendió (por parte de la empresa Central Dock Sud) un cableado de alta tensión que transporta 132 mil voltios situado a escasos diez metros de los depósitos de combustible (1999). Ver más <http://www.derechos.org/nizkor/arg/doc/villainflamable.html> (último acceso: 01/04/2015)

La demanda estuvo más de dos años bajo la consideración de la CSJN, sin ser notificada a los demandados. El 20 de junio de 2006, el tribunal se declaró competente para entender respecto de los reclamos concernientes a la prevención, recomposición y resarcimiento del daño ambiental colectivo en la CMR, en los términos de la Ley General del Ambiente 25.675⁶⁷⁹.

El 24 de agosto de 2006, un grupo de organizaciones no gubernamentales (ONG) se presentaron ante la CSJN a través de un escrito que constituyó una significativa ampliación de la demanda original⁶⁸⁰, solicitando que se los admitiese como parte en el proceso en carácter de “terceros interesados”. Conformaban dicho grupo la Fundación Ambiente y Recursos Naturales⁶⁸¹ (FARN); la Fundación

⁶⁷⁹ COUSIDO M.A. (2010), pp. 1 y ss.

⁶⁸⁰ Para PÉREZ DE LOS COBOS “la integración de las partes procesales en la causa “Mendoza” no quedó exenta de especialidades. Hoy pueden distinguirse, por un lado, un frente activo integrado por los demandantes (diecisiete vecinos de un asentamiento urbano del Dock Sud y profesionales del Hospital Fiorito) y los terceros interesados (el Defensor del Pueblo de la Nación, cinco ONG como FARN, CELS, Asociación de vecinos de la Boca, Greenpeace y Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos, y los actores de la causa “Verga, Ángela y otros v. Estado Nacional y otros s/ medida cautelar”), y de otro, la parte codemandada, compuesta por los Gobiernos de la Nación, de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), catorce municipios de la provincia de Buenos Aires, Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) y cuarenta y cuatro empresas”. Ver más en PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ M.E. (2014), p. 516.

⁶⁸¹ La FARN es una organización no gubernamental sin fines de lucro y apartidaria, fue fundada en 1985. Su objetivo principal es promocionar el desarrollo sustentable a través de la política, el derecho y la organización institucional de la sociedad. Los destinatarios del trabajo de FARN son, principalmente, los decisores públicos y privados. La participación de los ciudadanos es uno de los ejes principales del trabajo de FARN, porque son ellos quienes deben cumplir y hacer cumplir las leyes, consensuar políticas y destinar recursos para prevenir los problemas ambientales. Las diferentes actividades de la Fundación se financian gracias al aporte de donantes privados (individuos, empresas, fundaciones extranjeras y nacionales), como así también de

Greenpeace; el Centro de Estudios Legales y Sociales⁶⁸² (CELS); y la Asociación de Vecinos de la Boca⁶⁸³. La demanda de las organizaciones no gubernamentales (ONG) se limitó solamente al daño ambiental colectivo. Sin embargo, solicitaron que se condene a los demandados “a llevar adelante todas las inversiones necesarias para evitar que continúe la contaminación y para remediar lo ya contaminado”. Según las cifras preliminares aportadas por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, dicha inversión ascendería a no menos de U\$D 3.500.000.000 (tres mil quinientos millones de dólares). En esa fecha, la CSJN también autorizó la intervención como tercero del Defensor del Pueblo de la Nación⁶⁸⁴

organismos públicos nacionales e internacionales. Ver más en <http://farn.org.ar/acerca-de-farn> (último acceso: 31/03/2015).

⁶⁸² El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) es una organización no gubernamental que trabaja desde 1979 en la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático en la Argentina. Los principales objetivos de la institución se encuentran orientados a: 1) Denunciar las violaciones a los derechos humanos; 2) Incidir en los procesos de formulación de políticas públicas basadas en el respeto por los derechos fundamentales; 3) Impulsar reformas legales e institucionales tendientes al mejoramiento de la calidad de las instituciones democráticas; 4) Promover el mayor ejercicio de estos derechos para los sectores más desprotegidos de la sociedad. Ver más en <http://www.cels.org.ar/cels/?ids=5&lang=> (último acceso: 31/03/2015).

⁶⁸³ Asociación de Vecinos La Boca es una organización apartidaria, con Personería Jurídica, inscripta en el Registro de Organizaciones para Acción Comunitaria del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, miembro fundador de la Red S.O.S. Riachuelo, miembro fundador del Espacio Matanza–Riachuelo, y adherida a un centenar de otras redes. La Corte Suprema de Justicia de la Nación nos ha honrado nombrándonos miembros del Cuerpo Colegiado como parte del control social en la ejecución de la sentencia en la causa Riachuelo. Ver más en <http://www.avelaboca.org.ar/index.php?id=3> (último acceso: 31/03/2015).

⁶⁸⁴ El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actúa con plena autonomía funcional y sin recibir instrucciones de ninguna

La CSJN dictó la Sentencia interlocutoria de 20 de junio de 2006⁶⁸⁵, que resolvió:

A) Requerir a las empresas demandadas para que en el plazo de treinta días informen sobre los siguientes puntos:

A.a) Líquidos que arrojan al río, su volumen, cantidad y descripción.

A.b) Si existen sistemas de tratamiento de los residuos;

A.c) Si tienen seguros contratados en los términos del art. 22 de la ley 25.675⁶⁸⁶.

autoridad. Según el artículo 86 de la Constitución Nacional, el Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal, es decir que está facultado para presentarse en sede judicial, y es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. El mismo durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez. Ver más en <http://www.dpn.gob.ar/main.php?cnt=61> (último acceso: 31/03/2015).

⁶⁸⁵ Para NÁPOLI, “el pedido de medida cautelar de los demandantes tuvo como objeto que la CSJN disponga: a) la creación de un fondo público, que tenga por fin reparar el daño ocasionado a las víctimas, y que durante la sustanciación del proceso permita llevar adelante acciones que busquen modificar la situación denunciada; b) el pedido al Poder Ejecutivo Nacional que reanude y continúe hasta su finalización el Plan de Gestión Ambiental de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo; c) la implementación de medidas en orden a la inmediata atención de la salud de la población ribereña de la cuenca; d) la anotación de litis en la Inspección General de Justicia, en el Registro Público de Comercio y en los Libros de Accionistas de cada una de las empresas codemandadas”. Ver más NÁPOLI A.M. (2009), p. 16.

⁶⁸⁶ El art. 22 de la ley 25.675 señala que “toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación”.

B) Requerir al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad de Buenos Aires y al Cofema para que en el plazo de treinta días y en los términos de la ley 25.675:

Presenten un plan integrado: “art. 5. Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley” basado en el principio de progresividad (art. 4) el que prevé que los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales proyectadas en un cronograma temporal. Dicho plan deberá contemplar:

B.a) Un ordenamiento ambiental del territorio (arts. 8, 9 y 10).

B.b) El control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas (art. 10) “teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la

mínima degradación⁶⁸⁷ y desaprovechamiento y promover la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable”.

B.c) Estudio de impacto ambiental de las cuarenta y cuatro empresas involucradas, y si no los tuviera, los requerirá en forma inmediata.

B.d) Un programa de educación ambiental (art. 14: La educación ambiental constituye el instrumento básico para generar en los ciudadanos valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado, propendan a la preservación de los recursos naturales y su utilización sostenible, y mejoren la calidad de vida de la población).

B.e) Un programa de información ambiental pública a todo el que lo requiera, especialmente a los ciudadanos del área territorial involucrada⁶⁸⁸.

⁶⁸⁷ Compartimos con DE VEGA RUIZ que “el problema ecológico para evitar la degradación del medio ambiente ha de pasar necesariamente por la mayor racionalización de cuanto al respecto se diga (...), por la concienciación que es lo que ha de permitirse en aras del progreso, y que es lo que ha de prohibirse en aras de la supervivencia humana. Ha de pasar por un justo equilibrio entre lo permisible y lo prohibido”. Ver más en DE VEGA RUIZ J.A. (1994), p. 6.

⁶⁸⁸ El art. 16 de la ley 25.675 reza: "Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan. Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada. La Corte hace referencia al art. 18 de la ley citada que señala: "Las autoridades serán responsables de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre el puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas. El Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación. El referido informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional".

C) Convocar a una audiencia pública a realizarse en la sede de esta Corte el día 5 de septiembre de 2006.

La Audiencia Pública se llevó a cabo el día indicado por la CSJN, y la Secretaría de Estado en materia ambiental de la Nación, Dra. Picolotti no ofreció mayores precisiones acerca de la conducta estatal vinculada con la contaminación del Riachuelo. No hizo referencias a las acusaciones de desidia y desinversión estatal, desvío de fondos, ni de ineficacia de los controles a lo largo de las últimas décadas. Se limitó a presentar el Plan Integrado para el Saneamiento de la CMR, en el cual se identificaron cuatro aspectos principales, según FRANCO⁶⁸⁹:

a) Institucional: Superposición de la normativa nacional con la de la Provincia de Buenos Aires y la de la Ciudad de Buenos Aires. Superposición de las autoridades de aplicación. Necesidad de autoridad unificada y de armonización de requerimientos legales.

b) Saneamiento: La contaminación de la CMR es causada por el inadecuado tratamiento de las sustancias que se descargan al curso de agua; por los insuficientes controles de la contaminación en las fuentes puntuales; y por la ausencia de una gestión integral en materia de residuos sólidos. Se destaca dentro de este contexto la falta de obras de infraestructura y la insuficiente gestión pública.

⁶⁸⁹ FRANCO H.J. en FRANCO H.J. y ARMELLA L. (2010), pp. 7 y ss.

c) *Social: En la CMR viven más de dos millones de personas que sufren de manera desproporcionada los efectos de la degradación ambiental⁶⁹⁰. Este sector de población tiene los índices más elevados de pobreza y vulnerabilidad.*

Ordenamiento Territorial: *La falta de planificación e intervención del Estado para regular la ocupación del territorio generó el uso inadecuado y desigual de los bienes y servicios ambientales. A su vez, esto generó una sobrecarga sobre el curso hídrico que perdió su capacidad de resiliencia⁶⁹¹. A esto debe sumarse la*

⁶⁹⁰ DE VEGA RUIZ sostiene que “el delito ecológico y la degradación del medio ambiente nunca acaban, siempre está ahí, porque nunca concluye. Y, además, hiere. Mata”. Ver más en DE VEGA RUIZ J.A. (1994), p. 5.

⁶⁹¹ Para varios autores, entre ellos CONCHA, “es Crawford HOLLING quien introduce en 1973 primigeniamente el concepto de resiliencia en la literatura ecológica, como una forma para comprender las dinámicas y los procesos a través de los cuales los ecosistemas se auto-mantienen y persisten frente a perturbaciones y cambios, considerando que ASBJORNSLETT y RAUSAN describen a la resiliencia en 2003, como la habilidad de los sistemas para resistir desórdenes, pero es PECK, según los autores, en 2005, quien la define a la resiliencia como la habilidad de los sistemas para retornar a sus estados originales o moverse a uno nuevo, más deseable, después de ser perturbado”. Ver más en CONCHA M. y otros (2012). FUENTE CARRASCO nos dice que la resiliencia ecológica, a diferencia del enfoque de la ingeniería, supone una determinada concepción de evolución no lineal de los ecosistemas. Esta propiedad es importante de resaltar en su incorporación en la EE ya que brinda la posibilidad de una evolución no solo a un determinado estado estable, sino a varios. Es decir, introduce la idea de un ciclo adaptativo; destacando con ello la complejidad y la incertidumbre como elementos metodológicos inherentes a su estudio. Desde esta perspectiva se evita introducir la noción de resiliencia con un enfoque determinista como lo hace la orientación ecocéntrica. Ver más en FUENTE CARRASCO M. (2008). El delta del Ebro es un caso de estudio en la actualidad, ROMAGOSA y otros, fundamentan esta posición, “porque se han empezado a desarrollar unas primeras medidas de adaptación y protección del delta ante los retos futuros, aunque no han dejado claro cuál es la filosofía de adaptación a medio y largo plazos, especialmente una vez el nivel del mar haya subido y las áreas inundables estén realmente inundadas (en el supuesto que las actividades del delta no hayan cambiado ni las áreas urbanizadas se hayan adecuado ni se haya restituido una aportación mínima de sedimentos al delta que permita compensar la regresión), momento en el cual el reto de la adaptación será aún más urgente”. Ver más en ROMAGOSA F., CHELLERI L., TRUJILLO MARTÍNEZ A.J. y BRETON F. (2012), p. 206.

implantación de industrias en zonas no aptas y la instalación de asentamientos poblacionales en áreas de riesgo. La proyección financiera contemplaría mayormente la implementación de medidas para el “cese” de la contaminación (saneamiento) y medidas mitigadoras del impacto social de la contaminación. Sin embargo, no parece haber contemplado el costo de la “remediación” de lo ya contaminado. El rubro “espejo de agua” del componente “Saneamiento” (U\$D 79 millones) parece insuficiente en este sentido.

El 20 de febrero de 2007 se desarrolló la segunda Audiencia Pública, la secretaria de la SAYDS, Dra. Romina Picolotti, fue la única expositora, en representación de todas las jurisdicciones demandadas, informando las medidas adoptadas respecto del Plan Integrado para el Saneamiento de la CMR⁶⁹².

El 4 de julio de 2007 tuvo lugar la tercera Audiencia Pública, el único avance concreto que la SADS y las jurisdicciones demandadas exhibieron en esa oportunidad fue la conformación de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR). Para MARTÍN, el fallo (de fecha 20/06/2006) generó la necesidad de

⁶⁹² El informe, nos dice FRANCO, que la CSJN remitió a la Universidad de Buenos Aires (UBA), quien destacó “... existen muchos ejemplos en Argentina y en otros países donde, ante la urgencia por mostrar la implementación de estas medidas se ha llegado a los dos peores escenarios posibles que son o la ausencia de efectividad de las acciones emprendidas o el empeoramiento de la situación que se pretendía solucionar, en ambos casos con un alto costo financiero, social y político”. Ver más en FRANCO H.J. en FRANCO H.J. y ARMELLA L. (2010), pp. 10 y ss.

una respuesta institucional como la ley 26.168, sancionada el 15 de noviembre de 2006, promulgada en día 04 de diciembre de 2006⁶⁹³.

El día 22 de agosto de 2007, la CSJN advirtió que para poder avanzar en la causa en lo relacionado con la prevención y recomposición era necesario ordenar la recolección de información precisa, actualizada, pública y accesible.

Por ello se impuso a la Autoridad de Cuenca⁶⁹⁴ y a la representación de los tres Estados demandados⁶⁹⁵ la obligación de informar sobre el estado del agua, el aire y las napas subterráneas; acompañar un listado de las industrias existentes en la cuenca que realicen actividades contaminantes. En este sentido, compartimos lo que nos señala ZIULU al decir que “la obligación de informar y educar revela un objetivo medular, que en el caso de plasmarse en la realidad se convertirá en el aspecto más relevante de la norma”⁶⁹⁶.

⁶⁹³ MARTÍN L. en EMBID IRUJO A. y MATHUS ESCORIHUELA M. (2010), p. 101.

⁶⁹⁴ En este sentido, compartimos con Axel C. DOUROJEANNI que “Muchas veces se crean organizaciones de cuenca desprovistas de los elementos necesarios para cumplir sus roles y por lo tanto se desacreditan frente a la población y los actores que en un principio creen en estos sistemas”. Ver más en DOUROJEANNI A.C. (2011), p. 53.

⁶⁹⁵ La CSJN indica que “la autoridad obligada a la ejecución del programa, que asumirá las responsabilidades ante todo incumplimiento o demora en ejecutar los objetivos que se precisarán, es la Autoridad de Cuenca que contempla la ley 26.168. Ello, sin perjuicio de mantener intacta en cabeza del Estado nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la responsabilidad que primariamente les corresponde en función del asentamiento territorial de la cuenca hídrica y de las obligaciones impuestas en materia ambiental por disposiciones específicas de la Constitución Nacional, recordadas por esta Corte desde su primera intervención en el mentado pronunciamiento del 20 de junio de 2006”.

⁶⁹⁶ ZIULU A.G. (1997), p. 357.

El Plan Integral de PICOLOTTI, referente a la CMR, fue aprobado por el Comité Directivo de ACUMAR por Resolución 08/07 y publicado en el Boletín Oficial del 22 de enero de 2008.

Por último el fallo de la CSJN del 8 de julio de 2008, divide su posición en:

Objetivos simultáneos⁶⁹⁷ que son:

A. a) La mejora de calidad de vida de los habitantes de la cuenca;

A.b) La recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos);

A.c) La prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

B) Información pública.

ACUMAR deberá organizar, en un plazo de 30 (treinta) días hábiles a partir del fallo, un sistema de información pública digital vía internet para el público en

⁶⁹⁷ La CSJN dispuso que para medir el nivel de cumplimiento de esos objetivos la Autoridad de Cuenca deberá adoptar alguno de los sistemas internacionales de medición que se encuentran disponibles e informar al tribunal competente para la ejecución de la sentencia en un plazo de 90 (noventa) días hábiles. El incumplimiento de la orden dentro del plazo establecido, importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca.

general⁶⁹⁸, que de modo concentrado, claro y accesible, contenga todos los datos, informes, listados, cronogramas, costos, entre otros datos.

Contaminación de origen industrial.

C. a) ACUMAR está obligada a la realización de inspecciones a todas las empresas existentes en la Cuenca Matanza-Riachuelo en un plazo de 30 (treinta) días hábiles.

C. b) ACUMAR identificará aquellas que se consideren agentes contaminantes, mediante el dictado de la resolución correspondiente.

C. c) La intimación a todas las empresas identificadas por parte de ACUMAR, como agentes contaminantes que arrojan residuos, descargas, emisiones a la Cuenca Matanza-Riachuelo, para que presenten a la autoridad competente el correspondiente plan de tratamiento, en un plazo de 30 (treinta) días hábiles contados a partir de la fecha de la notificación de la resolución de la Autoridad de cuenca que se contempla en el punto anterior.

C. d) La consideración y decisión dentro del plazo de 60 (sesenta) días hábiles por parte de la Autoridad de cuenca sobre la viabilidad y, en su caso, aprobación del plan de tratamiento a que se refiere el punto anterior

⁶⁹⁸ El incumplimiento de la orden de la CSJN, dentro del plazo establecido, importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca.

C. e) La orden para las empresas cuyo plan no haya sido presentado o aprobado, luego de la resolución de la Autoridad de Cuenca que así lo establezca, de cese en el vertido, emisión y disposición de sustancias contaminantes que impacten de un modo negativo en la cuenca. El dictado de la resolución que así lo disponga no podrá exceder el plazo de 180 (ciento ochenta) días contados a partir de la presente;

C. f) La adopción por parte de la Autoridad de Cuenca de las medidas de clausura total o parcial y/o traslado. Estará facultada para extender el plazo o proponer alguna otra medida cuando se acredite que existe imposibilidad económica de pagar los costos de tratamiento o cuando exista una situación social de gravedad

C. g) La puesta en conocimiento por parte de la Autoridad de Cuenca de las líneas de créditos existentes y disponibles para las empresas, a tales efectos

C. h) La presentación en forma pública, actualizada trimestralmente, del estado del agua y las napas subterráneas, además de la calidad del aire de la cuenca.

C. i) La presentación en forma pública, detallada y fundada del proyecto de reconversión industrial y relocalización en el marco del Acta Acuerdo del Plan de acción conjunta para la adecuación ambiental del polo petroquímico de Dock Sud, las empresas involucradas, población afectada, convenios firmados, etapas y plazos de cumplimiento.

C. j) La presentación en forma pública del estado de avance y estimación de plazos de las iniciativas prevista en el Convenio Marco Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios - Saneamiento de la Cuenca Riachuelo-Matanza - Primera Etapa⁶⁹⁹, del 21 de noviembre de 2006.

D) Saneamiento de basurales.

Respecto de la tarea de saneamiento de basurales prevista en el Plan Integral Matanza-Riachuelo, la Autoridad de Cuenca deberá asegurar en un plazo de 6 (seis) meses la ejecución⁷⁰⁰.

Limpieza de márgenes de río.

Respecto de la tarea de limpieza de márgenes del río prevista en el Plan Integral Matanza-Riachuelo, la Autoridad de Cuenca deberá informar en forma pública, de modo detallado y fundado:

E. a) La finalización de la etapa limpieza⁷⁰¹;

⁶⁹⁹ La CSJN dispone que el incumplimiento de cualquiera de los plazos establecidos en cada etapa importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca.

⁷⁰⁰ ACUMAR deberá: A.a) adoptar las medidas necesarias para impedir que se sigan volcando residuos en los basurales –legales o clandestinos– que serán cerrados; A.b) las medidas para implementar el programa de prevención de formación de nuevos basurales a cielo abierto presentado ante esta Corte; A.c) las medidas para erradicar las habitaciones sobre los basurales y posteriormente impedir la instalación de nuevas habitaciones sobre los mismos; B) Ordenar la erradicación, limpieza y cierre en el plazo de 1 (un) año, de todos los basurales ilegales relevados por la Autoridad de Cuenca; C) Concretar el plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) presentado ante esta Corte, con particular énfasis en la construcción de los centros integrales GIRSU. El incumplimiento de cualquiera de los plazos establecidos en cada etapa importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca.

E. b) el avance de las obras para transformar toda la ribera en un área parqueada, de acuerdo con lo previsto en el Plan Integral Cuenca Matanza-Riachuelo, incluyendo los plazos de cumplimiento y los presupuestos involucrados.

F) Expansión de la red de agua potable.

Respecto de la tarea de expansión de la red de agua potable prevista en el Plan, la Autoridad de Cuenca deberá informar públicamente, de modo detallado y fundado, sobre el plan de ampliación de las obras de captación, tratamiento y distribución a cargo de AySA (Aguas y Saneamientos Argentinos) y del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (Enohsa), con particular énfasis en la información relativa a las obras que debían ser terminadas en 2007⁷⁰².

G) Saneamiento cloacal

La Autoridad de Cuenca deberá informar públicamente, de modo detallado y fundado, sobre el plan de ampliación de las obras a cargo de AySA (Aguas y

⁷⁰¹ Las tareas consisten en desratización, limpieza y desmalezado de los cuatro sectores individualizados en el Plan Integral Cuenca Matanza-Riachuelo, incluyendo los plazos de cumplimiento y los presupuestos involucrados.

⁷⁰² La CSJN indica que a las obras actualmente en ejecución; al inicio de la ejecución de las obras de expansión de la red de agua potable en el período 2008/2015. En todos los casos deberán incluirse los plazos de cumplimiento y los presupuestos involucrados. El incumplimiento de cualquiera de los plazos establecidos en cada etapa, importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca.

Saneamientos Argentinos) con particular énfasis en la información relativa a las obras que debían ser terminadas en 2007.

H) Plan Sanitario de Emergencia

En un plazo de 90 (noventa) días realice mapa sociodemográfico y encuestas de factores ambientales de riesgo⁷⁰³.

El 10 de agosto de 2010 la CSJN manifestó que transcurridos dos años desde ese pronunciamiento, y a pesar de los continuos requerimientos efectuados por el juez delegado, se advierten incumplimientos que no han sido debidamente justificados, lo que obligó al máximo Tribunal a encomendar al magistrado de Quilmes⁷⁰⁴ (magistrado delegado) para que adopte las medidas necesarias para el inmediato y eficaz cumplimiento de la sentencia, ordenando que:

I. ACUMAR como autoridad de aplicación realice:

⁷⁰³ El Plan de Emergencia Sanitario busca 1º: a) determinar la población en situación de riesgo; b) elaborar un diagnóstico de base para todas las enfermedades que permita discriminar patologías producidas por la contaminación del aire, suelo y agua, de otras patologías no dependientes de aquellos factores y un sistema de seguimiento de los casos detectados para verificar la prevalencia y supervivencia de tales patologías; c) elaborar un Sistema de Registro y Base de Datos –de acceso público– de las patologías detectadas en la cuenca; d) especificar las medidas de vigilancia epidemiológicas adoptadas en la zona de emergencia; y 2º Cumplidos los requerimientos del punto 1º, deberá, poner en ejecución programas sanitarios específicos para satisfacer las necesidades de la población de la cuenca. El incumplimiento de cualquiera de los plazos establecidos en cada etapa, importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca.

⁷⁰⁴ El juez (Quilmes) delegado para la ejecución de la sentencia fue investido, por esta Corte, de atribuciones suficientes para la aplicación de las sanciones pecuniarias que considere adecuadas e incluso las que se harán efectivas en la persona del Presidente de la Autoridad de Cuenca y de los demás funcionarios involucrados por mandatos específicos y determinados.

La instrumentación de un sistema de información digital de acceso público que contenga todos los datos, informes, listados, cronogramas, costos, etcétera actualizados.

La adopción de algunos de los sistemas internacionales de medición disponibles, incluyendo la realización de auditorías técnicas de control, con el objeto de dar confiabilidad a la información provista por la Autoridad de Cuenca.

La explicación de las razones por las cuales no se dio cumplimiento a los mandatos establecidos en la sentencia⁷⁰⁵.

Informe las razones por las cuales se ha celebrado un convenio con la Auditoría General de la Nación (fecha 26 de abril de 2010), relacionado con el control de los fondos públicos y si existió alguna actuación de dicha auditoría desde la fecha de la sentencia hasta la firma del convenio referido.

II. A la Auditoría General de la Nación:

Informe las dificultades que haya tenido para efectuar el control encomendado y las observaciones que haya realizado hasta el momento.

III. Al Defensor del Pueblo de la Nación:

⁷⁰⁵ Hace referencia el fallo a la contaminación de origen industrial, al saneamiento de basurales, a la expansión de la red de agua potable, desagües pluviales, saneamiento cloacal y al Plan Sanitario de Emergencia, identificando con precisión las causas y los funcionarios involucrados.

Manifieste las observaciones que estime pertinente respecto del grado de cumplimiento del Plan de Saneamiento.

El día 17 de febrero de 2011, dispuso la CSJN que en dicha audiencia tomará intervención el Defensor del Pueblo de la Nación, a fin de expresar las observaciones que tenga respecto del grado de cumplimiento del plan de saneamiento hasta la fecha; y la Auditoria General de la Nación, con el objeto de informar las dificultades que haya tenido para efectuar el control encomendado en el fallo y las observaciones que ha realizado hasta esa fecha.

V.6. LA LEY DE CREACIÓN DE ACUMAR. SUS ALCANCES

ACUMAR (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo) fue creada por la ley N° 26.168, sancionada el 15/11/2006 y promulgada el 4/12/2006, la misma crea una “Autoridad de Cuenca” como ente de derecho público Interjurisdiccional en el ámbito de la SAYDS, de la Jefatura de Gabinete de Ministros⁷⁰⁶.

⁷⁰⁶ El art. 1 de la ley 26.168 establece que ACUMAR, “ejercerá su competencia en el área de la Cuenca Matanza-Riachuelo, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras, de la provincia de Buenos Aires”, asimismo en el art. 2 de ley establece la integración del Ente, que estará compuesta por OCHO (8) integrantes, entre ello, el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros, quien ejercerá la presidencia. Los restantes integrantes serán TRES (3) representantes del Poder Ejecutivo nacional, DOS (2) representantes

Además, la norma da nacimiento, en el ámbito de la ACUMAR, a un Consejo Municipal (art. 3) y a una Comisión de Participación Social (art. 4)⁷⁰⁷.

ACUMAR tiene facultades⁷⁰⁸ de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales.

En Ente creado podrá disponer medidas preventivas cuando tome conocimiento, en forma directa, indirecta, o por denuncia, de una situación de

de la provincia de Buenos Aires y DOS (2) representantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo dictará sus reglamentos de organización interna y de operación.

⁷⁰⁷ La Comisión Municipal, según lo establece el art. 3 de la ley 26.168, está integrada por un representante de cada Municipio de las jurisdicciones comprendidas, cuyo objeto será el de cooperar, asistir y asesorar al Ente y la Comisión de participación social, estará integrada por representantes de las organizaciones con intereses en el área.

⁷⁰⁸ El art. 5 de la ley de creación de la Autoridad de de Aplicación, en particular, está facultada según el texto legal para: a) Unificar el régimen aplicable en materia de vertidos de efluentes a cuerpos receptores de agua y emisiones gaseosas; b) Planificar el ordenamiento ambiental del territorio afectado a la cuenca; c) Establecer y percibir tasas por servicios prestados; d) Llevar a cabo cualquier tipo de acto jurídico o procedimiento administrativo necesario o conveniente para ejecutar el Plan Integral de Control de la Contaminación y recomposición Ambiental; e) Gestionar y administrar con carácter de Unidad Ejecutora Central los fondos necesarios para llevar a cabo el Plan Integral de Control de la Contaminación y recomposición Ambiental. El art. 6. de la ley 26.168, señala que sus facultades, poderes y competencias en materia ambiental prevalecen sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la cuenca.

peligro para el ambiente o la integridad física de los habitantes en el ámbito de la cuenca, otorgándole a la autoridad de aplicación diversas facultades⁷⁰⁹.

La ley 26.168 establece la creación de un Fondo de Compensación Ambiental para el funcionamiento la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo y será destinado prioritariamente a la protección de los derechos humanos y a la prevención, mitigación y recomposición de los daños ambientales⁷¹⁰. ACUMAR en su accionar deberá observar los Principios de la Política Ambiental contenidos en la Ley General del Ambiente Nº 25.675

Por la norma legal se ratifica el Acuerdo Compromiso “Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo” suscripto en la Ciudad de Buenos Aires el 28 de agosto de 2006⁷¹¹, de acuerdo con lo establecido por la norma fundacional del entre interjurisdiccional.

⁷⁰⁹ Dentro de las facultades del Presidente de ACUMAR, están las de: a) Tomar intervención en procedimientos de habilitación, auditoría ambiental, evaluación de impacto ambiental y sancionatorios; b) Intimar a comparecer con carácter urgente a todos los sujetos relacionados con los posibles daños identificados; c) Auditar instalaciones; d) Formular apercibimientos; e) Ordenar la cesación de actividades o acciones dañosas para el ambiente o la integridad física de las personas; f) Disponer la clausura preventiva, parcial o total, de establecimientos o instalaciones de cualquier tipo, de acuerdo al art. 7 de la ley de creación. Siendo obligación, según el art.8, la de informar anualmente al H. Congreso de la Nación sobre las iniciativas, acciones y programas ejecutados.

⁷¹⁰ La ley fija que los fondos que serán administrado por la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo.

⁷¹¹ Es importante recordar el acuerdo del año 2006 entre el Presidente de la Nación, el Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, el Gobernador de la provincia de Buenos Aires, el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los señores intendentes de los partidos de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas,

Por último, en referencia a la ley que crea ACUMAR, sus facultades, su integración, su financiamiento, es vital lo expuesto por PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ que dice que el Ente *“tiene la responsabilidad de liderar y coordinar una política ambiental, de escala metropolitana, mediante la implementación de los instrumentos establecidos en la normativa vigente, cuyos resultados deben evaluar las autoridades designadas por la CSJN para verificar el cumplimiento de los objetivos establecidos en la sentencia del 8 de julio de 2008, a los fines de propender al más pronto y eficaz cumplimiento de lo resuelto en dicho pronunciamiento judicial”*⁷¹².

V.7. LA JURISPRUDENCIA EN TORNO A LA CUENCA DEL RÍO SALÍ-DULCE

Estamos en presencia de un antropocentrismo, esa visión fue la que tuvo el Coordinador Institucional del CIRSD, cuando planteó la necesidad de contratar un biólogo marino para analizar las aguas de la Cuenca Salí-Dulce, y no ingenieros químicos, ya que lo que se debía evaluar administrativamente por la CT del CIRSD. Esto se debió a la necesidad de evaluar la vida en el agua y no su calidad

Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras de la provincia de Buenos Aires, donde el mismo luego del dictado de la ley forma parte de ella.

⁷¹² PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ M.E. (2014), p. 558.

de las aguas, porque el gran contaminante era la vinaza⁷¹³. Este residuo del proceso industrial de la caña de azúcar no es peligroso *per se*, pero era mortal para los peces, ya que les producía anoxia porque tomaba el oxígeno del agua junto con la descomposición de las algas.

Observando la situación y desde la óptica planteada en el párrafo anterior, la continuidad de las acciones antrópicas se va tornando peligrosa para la salud humana, ya en el consumo de peces, siendo imposible la utilización de los cursos de agua de los ríos tributarios del Embalse y el lago de Río Hondo, para consumo humano⁷¹⁴, de animales⁷¹⁵, actividades recreativas, pesca⁷¹⁶ y deportivas⁷¹⁷, entre

⁷¹³ Vinaza es el subproducto líquido de la destilación del mosto en la fermentación del etanol, los ingenios tucumanos que destilan etanol producen residualmente vinaza. Anoxia es la falta casi total de oxígeno en la sangre o en tejidos corporales.

⁷¹⁴ El Sindicato de Trabajadores de Obras Sanitarias de Santiago del Estero, en el sector de noticias de su página web, publica un Informe de Greenpeace, destacando que Tucumán contamina y dentro del análisis que hace esa ONG resalta: “lo más importante es que también pone en riesgo la salud de muchos habitantes que utilizan estas aguas para beber”. Disponible en http://www.sitosse.org.ar/index.php?facebook_id=69 (último acceso: 19/03/2015).

⁷¹⁵ El diario digital *Inédito*, en fecha 17 de febrero 2013, nos muestra otro episodio en el lago de Río Hondo, “algas tóxicas causaron la muerte de peces, aves y ganado”. Los estudios realizados por Prefectura Naval revelaron que el fenómeno ocurrido el miércoles pasado provocó el fallecimiento de los animales. La falta de lluvias, las altas temperaturas y el material orgánico de las aguas fueron factores determinantes. También hicieron hincapié en la contaminación generada por los desechos industriales y de las redes cloacales que se arrojan sin ningún tipo de tratamiento desde las ciudades tucumanas a los ríos y arroyos que desembocan en el Embalse. Esto, sumado a la escasa efectividad del plan vinaza cero –residuo surgido de la elaboración de alcohol de las destilerías– provocó un gran conflicto entre esa provincia y Santiago del Estero. Los concejales de Río Hondo declararon persona no grata al secretario de Ambiente de Tucumán, Alfredo Montalván, por los sucesivos episodios de contaminación. En tanto, la jueza en lo Criminal y Correccional de Primera Nominación de Las Termas, Ana Cecilia Vittar, abrió una investigación de oficio sobre los agentes contaminantes hallados en el lago. Disponible en <http://www.diarioinedito.com/Nota/13645> (último acceso: 19/03/2015).

otras. Para CREUS y GERVASONI, citados por el Fiscal General de la Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán, Antonio GÓMEZ⁷¹⁸, en sus conferencias en las distintas provincias que integran la Cuenca, han expresado que “el concepto de salud, como bien jurídico protegido en estos tipos, no es el de la salud humana o el de la salud pública tradicional que tutela el Código Penal Argentino (arts. 200⁷¹⁹ y ss. del CPA), restringido a la protección del estado sanitario de la población. Aquí se trata de una conceptualización más amplia, comprensiva de la salud de todos los componentes vivos que interactúan en el ecosistema. Esto es así puesto que los tipos penados comentados nacen en el contexto de una ley, cuyo objeto de protección es el medio ambiente (...)”.

⁷¹⁶ El diario *La Gaceta*, de Tucumán, del viernes 25 de noviembre de 2011, destaca en su titular: “El dorado santiagueño está en peligro de extinción”. El Embalse de Río Hondo sufre grave daño ecológico. Culpan a la pesca furtiva y a las industrias tucumanas. Disponible en <http://www.lagaceta.com.ar/nota/466723/politica/dorado-santiagueno-esta-peligro-extincion.html> (último acceso: 19/03/2015).

⁷¹⁷ El diario *El Liberal*, de Santiago del Estero, señala en su titular: “Por grave riesgo para la salud suspenden el Gran Cruce del Lago”. La tradicional prueba nacional que reúne a más de 100 nadadores de todo el país debió ser cancelada por los organizadores ante la fuerte contaminación de las aguas que ayer continuaban liberando olores nauseabundos, con gran presencia de peces muertos. “Hoy es imposible nadar en el embalse y sería arriesgar la salud de los competidores”, dijo Andrés Coria, director de Deportes de Las Termas. Repudio generalizado de los atletas nacionales. Disponible en <http://elliberal.com.ar/ampliada.php?ID=22194> (último acceso: 19/03/2015).

⁷¹⁸ GÓMEZ A. y otros (2014), p. 7.

⁷¹⁹ El artículo 200 del CPA (reformado por ley 26.524) impone, que será reprimido con reclusión o prisión de TRES (3) a DIEZ (10) años y multa de PESOS DIEZ MIL (\$ 10.000) a PESOS DOSCIENTOS MIL (\$ 200.000), el que envenenare, adulterare o falsificare, de un modo peligroso para la salud, aguas potables o sustancias alimenticias o medicinales destinadas al uso público o al consumo de una colectividad de personas.

El actual estado de la conciencia comunitaria viene exigiendo la protección del medio ambiente, por considerar su preservación como uno de los elementos condicionantes del futuro de la vida humana.

Fue un paso importante para la realidad actual de la Cuenca Salí-Dulce, en lo que respecta a las acciones judiciales⁷²⁰ interpuestas por el Defensor del Pueblo de Santiago del Estero ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien aceptó ser competente de manera originaria.

Años atrás, en 2003, en la causa “Defensor del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero c/ Provincia de Tucumán y otros s/amparo”, la CSJN desestimó la promoción de acción judicial contra la provincia de Tucumán, porque el ombudsman santiagueño se excedió de su ámbito de actuación en virtud del art 136⁷²¹ de la Constitución de Santiago del Estero y la ley de su creación⁷²².

⁷²⁰ Según Agustín PUPPIO “estas acciones no implican que no hayan otras, en el fuero federal de Tucumán se tramitan tanto acciones civiles (amparos) como penales (por infracción a la ley de Residuos Peligrosos N° 24.051) en contra de diversas industrias (ingenios azucareros, citrícolas, frigoríficos, papelera y el ente estatal prestatario del servicio de aguas y cloacas), que vuelcan sus desechos fabriles en afluentes de la Cuenca Salí-Dulce. En su marco, se ha dispuesto el procesamiento de varios responsables, imponiéndoseles, además, una serie de obligaciones tendientes a reducir el grado de contaminación y recomponer el ambiente, llegándose incluso a aplicarles multas por su incumplimiento. En este sentido, puede verse el caso “Ibrahim, Miguel Ángel c. Ingenio Trinidad s/acción de amparo” (N° 107/07), tramitado en el Juzgado Federal N° 2. Por otro lado, en el Juzgado Federal de la provincia de Santiago del Estero, se ha abierto ahora una “megacausa” penal ambiental donde se encuentran denunciados prácticamente todas las industrias tucumanas”. Ver más en PUPPIO A.F. (2012).

⁷²¹ Luego de la reforma constitucional de Santiago del Estero, es el art. 144 de la Carta Magna santiagueña, el que establece la competencia del Defensor del Pueblo provincial, que reza “La Defensoría del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito de la Legislatura, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es

Habiendo pasado ocho años del rechazo de la CSJN por falta de legitimación activa del Defensor del Pueblo Santiago del Estero, el máximo Tribunal de Justicia de la República aceptó la acción de amparo ambiental⁷²³ contra la Cía. Azucarera Concepción S.A. y otros, destacando que el Fiscal del Estado de Santiago del Estero acompañó la presentación, en representación de la provincia de Santiago del Estero, fundando la pretensión en los artículos 41 y 43⁷²⁴ de la Constitución

la defensa y protección de manera excluyente de los derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la administración provincial. El defensor del pueblo tiene legitimación procesal... La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial”, siendo la ley especial (de creación), la N° 6.320 de 1996.

⁷²² La CSJN resolvió en su instancia originaria que correspondía “rechazar la acción de amparo interpuesta por el Defensor del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero contra la Provincia de Tucumán y el Estado Nacional –a fin de obligarlos a recomponer el medio ambiente alterado por el volcado de residuos industriales y efluentes cloacales en el territorio de la demandada que afectarían el Embalse de Río Hondo–, pues tanto el art. 136 de la Constitución local como la ley de creación del organismo circunscriben su actuación a la protección de derechos individuales y de la comunidad frente a hechos, actos u omisiones de la administración pública provincial. Ver más en Corte Suprema de Justicia de la Nación (2012), p. 78.

⁷²³ El día 05 de abril de 2011, la Procuradora del Tesoro de la Nación dictaminó que a su modo de ver, toda vez que es parte la Provincia de Santiago del Estero en una causa que versa sobre problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción, prima facie y dentro del limitado marco cognoscitivo propio de la cuestión de competencia en análisis, entiendo que el proceso corresponde a la competencia originaria de la Corte. Disponible en <http://www.laley.com.ar/img/nwslttrs/santiagodelesteros.pdf> (último acceso: 19/03/2015).

⁷²⁴ El artículo 43 de la CN señala: “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización”.

Nacional y 30⁷²⁵ de la ley N° 25.675, contra las Compañías Azucareras Concepción S.A. (Ingenio Concepción) y los Balcanes S.A. (Ingenio La Florida), ambas ubicadas en la provincia de Tucumán, a fin de hacer cesar la contaminación del lago del Dique Frontal de Las Termas de Río Hondo, por el volcado de vinaza sobre los afluentes que conforman la Cuenca Salí-Dulce.

Los funcionarios santiagueños peticionaron la recomposición del ambiente dañado⁷²⁶ o, en el caso de que no sea posible, se compensen los sistemas ecológicos perjudicados⁷²⁷, mediante el procedimiento previsto en el artículo 34⁷²⁸

⁷²⁵ El art. 30 de la ley nacional N° 25.675 destaca que “Producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional y el Estado nacional, provincial o municipal; asimismo, quedará legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente, la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción. Deducida demanda de daño ambiental colectivo por alguno de los titulares señalados, no podrán interponerla los restantes, lo que no obsta a su derecho a intervenir como terceros”.

⁷²⁶ La situación del Salí-Dulce y la Cuenca Matanza-Riachuelo tienen como común denominador la contaminación industrial, sumado a un ineficiente control de las autoridades ambientales; la gran diferencia es que la Cuenca Matanza-Riachuelo tiene una sentencia de la CSJN que obliga a todas las partes involucradas a ir avanzando hacia el saneamiento. Ver más en PICOLOTTI J.M.

⁷²⁷ El amparo define al Dique del Embalse Frontal –el recurso amenazado– como una obra de gran importancia para la atenuación de crecidas, el suministro de riego y agua potable, la generación de hidroelectricidad, el turismo y el desarrollo ictiológico.

⁷²⁸ El artículo 34 de ley N° 25.675 señala: “Créase el Fondo de Compensación Ambiental que será administrado por la autoridad competente de cada jurisdicción y estará destinado a garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la atención de emergencias ambientales; asimismo, a la protección, preservación, conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente. Las autoridades podrán determinar que dicho fondo contribuya a sustentar los costos de las acciones de restauración que puedan minimizar el daño generado. La integración, composición, administración y destino de dicho fondo serán tratados por ley especial”.

de la citada Ley General del Ambiente, que se efectúe el seguimiento y control de las acciones positivas que deberán ejercer las demandadas para su cumplimiento.

Luego de la sentencia, agregando el agravante que los ingenios con destilerías en razón del régimen creado por las leyes nacionales N° 26.093⁷²⁹ y N° 26.334⁷³⁰, las demandadas han tomado la decisión de aumentar la producción de bioetanol para abastecer al mercado, llevándola a 270.000.000 litros anuales, lo que equivale a generar 3.510.000.000 litros de vinaza, de allí la necesidad de una medida cautelar con carácter urgente, para que se suspenda la producción de bioetanol o cualquier otro alcohol que tenga como sub producto la vinaza. Las destilerías demandadas debían, según el pedido judicial de la provincia santiagueña, suspender su producción hasta tanto éstas garanticen un sistema de tratamiento que cumpla con los parámetros legales vigentes ante el pedido⁷³¹.

⁷²⁹ La Ley Nacional N° 26.093 rige el “Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles. Autoridad de aplicación. Funciones. Comisión Nacional Asesora. Habilitación de plantas productoras. Mezclado de Biocombustibles con Combustibles Fósiles. Sujetos beneficiarios del Régimen Promocional. Infracciones y sanciones”.

⁷³⁰ La Ley Nacional N° 26.334 aprueba el “Régimen de Promoción de la Producción de Bioetanol con el objeto de satisfacer las necesidades de abastecimiento del país y generar excedentes para exportación. A través de este régimen promocional se impulsará la conformación de cadenas de valor mediante la integración de productores de caña de azúcar e ingenios azucareros en los procesos de fabricación de bioetanol”.

⁷³¹ Esencialmente la acción se circunscribía a una “Cuestión de Oxígeno”, los medios radiales, televisivos y los diarios del NOA, en especial el diario *La Gaceta*, de Tucumán, de fecha 23 de diciembre de 2011, hizo un claro resumen de la pretensión judicial de los santiagueños, destacando el medio gráfico de mayor circulación de la región, que “La acción de amparo presentada por Santiago del Estero llegó a la CSJN como consecuencia de la declaración de incompetencia del Juzgado Federal de aquella provincia, que entendió que la materia entraba

La CSJN resolvió el 20 de Diciembre de 2011: *“Requerir mediante oficio a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación que informe a esta Corte en el plazo de diez días hábiles cuál es el estado de avance debiendo presentar en el plazo de 30 días un plan de tratamiento para ese efluente, y que se designe al Comité Interjurisdiccional de la Cuenca Salí Dulce como órgano de contralor de cumplimiento de la medida del ecosistema Cuenca Salí-Dulce, con particular atinencia a la contaminación que se denuncia en el Dique Frontal del Embalse de las Termas de Río Hondo, proveniente del volcado de efluentes industriales sin tratamiento sobre los afluentes que conforman la referida cuenca, por parte de los ingenios ubicados en jurisdicción de la Provincia de Tucumán, no haciendo lugar al pedido de medida cautelar del cese de actividades”*⁷³² de los demandados.

Un día después del fallo, en el Dique Frontal de Las Termas de Río Hondo, se produjo nuevamente una mortandad de peces importante⁷³³, es así que se hizo

dentro de la competencia originaria del máximo tribunal. El planteo persigue tres objetivos: 1) hacer cesar la contaminación del Frontal por el volcado de efluentes en la cuenca; 2) solicitar la recomposición del ambiente dañado y 3) obtener un seguimiento o control de las acciones positivas que las industrias demandadas deberían llevar adelante en virtud de una eventual sentencia favorable a la actora”. Ver más en <http://www.lagaceta.com.ar/nota/470812/Economia/Corte-Nacion-pide-informe-sobre-situacion-Cuenca-Sali-Dulce.html> (último acceso: 20/03/2015).

⁷³² Se pretendía hacer cesar las actividades industriales de los demandados, cuestión que fue denegada por CSJN, en la región se entendió que se prefirió lo laboral y económico sobre lo ambiental.

⁷³³ El intendente de Termas de Río Hondo, Miguel MUKDISE, no dudó en responsabilizar a las industrias de Tucumán por el hecho, manifestando que "Fue una nueva agresión de las industrias

una nueva presentación en el juicio por parte del ombudsman santiaguense, resolviendo la CSJN en fecha 27 de diciembre de 2011, que “en mérito a las fechas que se denuncian en las que se produjeron las nuevas mortandades de peces, y a la decisión de esta Corte del 20 de diciembre de 2011, no corresponde dar curso al requerimiento efectuado en el petitorio de la presentación que antecede. Contestado que sea el pedido de informes ordenado por el Tribunal en la referida sentencia, se proveerá lo demás peticionado”.

Logrando como resultado de las acciones judiciales que se suscriba el 30 de diciembre de 2011 un acta acuerdo entre la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y las provincias de Tucumán y Santiago del Estero, un control real y constante sobre los afluentes del Embalse de Río Hondo y sobre las industrias y ello permitió lograr un promisorio avance en cuanto a los objetivos perseguidos.

El Defensor del Pueblo de Santiago del Estero con la venía del Fiscal de Estado de su Provincia peticionaron a la CSJN para que “mantenga la suspensión del procedimiento, e incluso que se extienda por un lapso mayor, en virtud de las

tucumanas, que parecen no tener límites y que hay una falta de seriedad de estos mal llamados empresarios tucumanos y el gobernador (José Alperovich) los apaña. Esto ya está generando violencia. Se nos acabó la paciencia, hay mucha gente que vive de la pesca comercial. Es decepcionante la muerte de peces". Ver más en <http://www.lagaceta.com.ar/nota/470703/economia/crece-indignacion-termas.html> (último acceso: 20/03/2015).

metas y plazos contenidos en el Acuerdo⁷³⁴ para la prevención de la contaminación de origen industrial en el Embalse de Río Hondo” que vincula a la Provincia de Tucumán con los ingenios demandados, en cuanto prevé el vertido de vinaza cero y emisión de cenizas cero para la zafra del corriente año, y la recuperación total de agua residual del lavado de caña de azúcar para diciembre de 2013”⁷³⁵.

La CSJN el día 20 de Noviembre de 2012 aceptó la petición de suspender el proceso judicial, pero ordenó que “no obstante la suspensión del procedimiento, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación deberá presentar los informes trimestrales contemplados en el Acta Acuerdo del 30 de diciembre de 2011, en cuya elaboración deberá garantizar la participación de la Provincia de Santiago del Estero y del Defensor del Pueblo provincial, haciendo extensiva la decisión sustancialmente análogas caratuladas, como “Santiago del Estero, Provincia de c/ Compañía Inversora Industrial S .A. y otros s/ amparo ambiental”; “Santiago del Estero, c/ Azucarera Juan M. Terán S.A. y otros s/ amparo ambiental”; “Santiago del Estero, Provincia de c/José Minetti y Cía. Ltda. S.A.C.I.

⁷³⁴ El Ex-Jefe de Gabinete de la SAyDS, Juan M. PICOLOTTI, destaca que “el daño causado a la calidad de agua, calidad de aire, a la flora y a la fauna autóctona impactan diariamente sobre la calidad de vida de millones de vecinos ribereños de la Cuenca Salí-Dulce. La demanda requiere que los Estados y las Empresas realicen un Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca, que contenga obligaciones específicas, plazos determinados y presupuesto asignado para lograr el saneamiento integral de la cuenca”. Ver más en PICOLOTTI J.M.

⁷³⁵ La CSJN infirió que “la solicitud efectuada por la actora, el interés de los Estados comprometidos y los objetivos y plazos previstos en los acuerdos referidos, configuran razones suficientes para suspender los plazos procesales”.

s/amparo ambiental”, por haber realizado la demandante en esos procesos idéntica petición”.

La Fundación Ambiente y Desarrollo (FUNDAYD) y la Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA) promovieron demanda tendiente a obtener el cese de la contaminación y la recomposición de la Cuenca Salí-Dulce, sus ríos, afluentes y tributarios y el Embalse de Río Hondo, debido a los vuelcos de efluentes líquidos sin tratamiento y las emisiones gaseosas sin filtros adecuados, cuya responsabilidad imputan a la Provincia de Tucumán, al Estado Nacional y a varias empresas. La CSJN resolvió en fecha 17 de setiembre de 2013 que “La acción de cesación del daño ambiental prevista en el art.30⁷³⁶, último párrafo, de la ley 25.675 debe ser rechazada considerando que la denuncia de contaminación de una cuenca hídrica, sus ríos, afluentes y tributarios y un embalse debido a los vuelcos de efluentes líquidos sin tratamiento y las emisiones gaseosas sin filtros adecuados, y los múltiples factores y actividades industriales que contribuirían en su configuración, sumados a los complejos aspectos técnicos que debería analizar el tribunal para dirimirla, demuestran que la cuestión no es

⁷³⁶ Para la CSJN el “art.30, último párrafo, de la ley 25.675 revela que el legislador ha reconocido a la acción de casación del daño ambiental una autonomía clara que se patentiza en la redacción separada que le ha dado y ha perseguido que la consecución de sus fines se logre de una manera rápida y eficaz al establecer la vía de la acción de amparo como la pertinente para hacer cesar las actividades generadoras del daño ambiental colectivo, lo cual implica que la pretensión solo puede ser receptada cuando por ese camino procesal se pueda llegar a un conocimiento adecuado de la situación y se vislumbre la posibilidad de hacer cesar y revertir de manera inmediata las causas generadoras de la afectación que se invoca”.

debatible por el camino intentado, sin riesgo de desnaturalizar la previsión legal en la que se intenta subsumirla”.

Siendo determinante en el análisis de rechazo de la acción a las fundaciones, para la CSJN que “el señor Defensor del Pueblo provincial afirmó que en el marco del convenio suscripto se está realizando un control real y constante sobre los afluentes del Embalse de las Termas de Río Hondo y sobre las industrias demandadas, y que esos mecanismos, que se pretenden intensificar, han permitido lograr un promisorio avance en cuanto a los objetivos perseguidos. Destacó asimismo que desde la entrada en vigencia del acuerdo, no se han detectado mortandades masivas de peces ni manchas de ningún tipo”, siendo corroborado en los sucesivos informes trimestrales contemplados en la cláusula 11 del Acta Acuerdo del 30/12/2011 con la exigencia que allí fue impuesta por el tribunal en los pronunciamientos del 24 de abril y 20/11/2012 en los que la SAyDS consideró que se fue alcanzando un estado de avance satisfactorio de los objetivos acordados en cada uno de los períodos que fueron objeto de los informes.

La Defensoría del Pueblo de la Nación en Tucumán⁷³⁷, luego de la medida judicial señaló que “el objetivo es vinaza y ceniza cero”, se cumplió en el año

⁷³⁷ El Defensor Adjunto I de la Nación, Anselmo SELLA manifestó que “Córdoba tiene que participar de todas las acciones y decisiones que se tomen en el seno del Comité Interjurisdiccional de la Cuenca Salí-Dulce, ya que cualquier decisión afecta e impacta directamente en la laguna de Mar Chiquita. Es fundamental, destaca el ombudsman nacional, que el uso que le demos a este enorme humedal, por los beneficios que presta a la flora y fauna, además del valor turístico que tiene para la Provincia de Córdoba. En ese sentido, tenemos que poner el foco en una concepción integral de la cuenca, porque la contaminación (calidad del agua), los caudales (cantidad de agua)

2012, con este plan y no hubo ningún derrame en la cuenca ni en los afluentes del Salí, y para el año se prevé repetir el mismo programa. Las Defensorías, tanto nacional como las involucradas con la cuenca, han tenido una intervención muy activa. En el 2007 se conformó el Consejo de Defensores del Pueblo de la Cuenca Salí-Dulce⁷³⁸ que tuvo, precisamente, como primer propósito visibilizar esta problemática que ahora ya está en la agenda pública política y en la consideración de la sociedad”⁷³⁹.

La SAYDS y la Provincia de Tucumán y los industriales⁷⁴⁰ firman convenios para desarrollar los Programas de Reversión Industrial (PRI) destinados a mejorar el desempeño y gestión ambiental de los establecimientos industriales.

y la erosión no pueden abordarse por separado. La cuenca requiere una gestión integral y tiene que ser considerada como una unidad ambiental indivisible”. Diario *La Voz del Interior*, de Córdoba, del 17/03/2013. Disponible en <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/piden-que-provincia-se-interese-rio-sali-dulce> (último acceso: 20/03/2015).

⁷³⁸ El Consejo de Defensores del Pueblo de la Cuenca Salí-Dulce lo integran el Ombudsman de la Nación y los de las provincias de Tucumán, Córdoba, Salta y Santiago del Estero, y tiene como objetivo el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y control de las acciones llevadas a cabo por el Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce, conformada por los gobiernos de las respectivas provincias y de la Nación.

⁷³⁹ <http://www.dpn.gob.ar/areas.php?id=01&cl=35&act=view> (último acceso: 20/03/2015).

⁷⁴⁰ Los industriales son del grupo Atanor S.C.A, el ingenio y destilería Marapa y la empresa Litoral Citrus S.A., los ingenios de Bella Vista, Fronterita, La Corona, Leales, Santa Bárbara, Santa Rosa y Trinidad y la empresa Crelab SRL, para un suministrar en un futuro la vinaza que desechan ingenios azucareros tucumanos como insumo para un emprendimiento que planean extraer el sulfato de potasio y derivados para la aplicación de productos industriales y la generación de energía eléctrica, a partir de esta sustancia.

Los planes⁷⁴¹ consistirán en la instrumentación de cambios en los procesos y operaciones con el fin de disminuir los impactos ambientales y sociales generados, así como en la aplicación de medidas de mitigación y remediación de pasivos ambientales⁷⁴².

El Defensor del Pueblo de la provincia de Santiago del Estero informó a la comunidad santiagueña que la mortandad de peces, que alcanzó las 70 toneladas en 2010 y 2011, fue inexistente en 2012, lo que habla a las claras de una tarea esmerada y sistemática para erradicar las causas que volvían tóxicas las aguas de la cuenca, no se registraron episodios de contaminación con mortandad de peces, sin manchas, el clima también acompañó a este resultado aun con años secos y

⁷⁴¹ El Anexo I del Reglamento para conformación de Programas de Reconversión Industrial (PRI), destaca en el segundo párrafo del art. 1 cómo se pueden realizar los planes. El PRI podrá implementarse individualmente por establecimiento industrial o de servicios; o en forma conjunta, por grupo de establecimientos pertenecientes a un mismo sector productivo o que se encuentren agrupados en determinada zona geográfica. Ver más en <http://www.ambiente.gob.ar/archivos/web/normativa/File/Anexo%202%20Res%20PRI.pdf> (último acceso: 20/03/2015).

⁷⁴² Con el diseño e instrumentación del Programa de Reconversión Industrial (PRI) la situación ambiental en la provincia de Tucumán comienza un proceso de recuperación. A nadie escapa que un componente esencial en el mejor manejo de materia y energía, en cualquier proceso industrial, es precisamente la adecuación tecnológica. En otras palabras, adecuar o modernizar la tecnología para lograr mejores procesos, más limpios en términos de uso y generación de recursos naturales, significarán una menor producción de desechos. Y eso es precisamente el objetivo del PRI: minimizar la producción de desechos, reutilizar sustancias, mejorar la eficiencia energética y lograr en conjunto una mayor responsabilidad empresarial con claros efectos sociales.

húmedos. Concluyó su informe, que la calidad de las aguas del embalse es óptima, lo cual nos indica que estamos en el camino correcto⁷⁴³.

Dos ingenios tucumanos, en mayo de 2012, La Corona y Santa Rosa recibieron duras sanciones por parte de organismos del Gobierno de Tucumán, luego de haber detectado vuelcos de vinaza hacia la Cuenca Salí-Dulce e incumplir de esta manera uno de los puntos del acta acuerdo firmado entre los gobiernos de las dos provincias y la Defensoría del Pueblo, en el que la Secretaría de Ambiente de la Nación es garante⁷⁴⁴.

⁷⁴³ Los controles diarios en los distintos puntos establecidos han impulsado un grado de saneamiento no conocido antes, producto de la aplicación del programa de monitoreo de la Cuenca Salí-Dulce. Ver más en <http://www.nuevodiarioweb.com.ar/nota/locales/533129/destacan-logros-cuenca.htm> (último acceso: 20/03/2015).

⁷⁴⁴ La detección del vuelco fue dada a conocer el diario *El Liberal* de Santiago del Estero y las autoridades de la provincia de Tucumán cayeron con el peso en contra de los ingenios La Corona, que recibió una multa de dinero y la prohibición de la utilización de todo tipo de piletones que contengan vinaza, mientras que el Santa Rosa fue castigado con veinte días de suspensión, debido a que hubo una filtración. Ver más en <http://www.elliberal.com.ar/ampliada.php?ID=43064> (último acceso: 20/03/2015).

CONCLUSIONES

PRIMERA

En virtud de lo expuesto en el presente trabajo y tomando como base la doctrina del Derecho de Aguas, habida cuenta de que los resultados de las investigaciones de los consultores y académicos que han estudiado la problemática del agua en la región Noroeste de la Argentina en lo atinente a la Cuenca Salí-Dulce, son estudios parciales y desactualizados, podemos concluir que la problemática del agua en el NOA y, específicamente, en la Cuenca Salí-Dulce no se ha investigado hasta el día de hoy con la profundidad debida.

Por otro lado, teniendo en cuenta que el problema a dirimir es si la cuestión está referida de manera exclusiva al caudal anual de la cuenca o a otros factores que, insistimos, no han sido examinados adecuadamente (como por ejemplo, las actividades realizadas por agricultores, frigoríficos, citrícolas, ingenios, papelera, industrias mineras en la cuenca alta, que insumen grandes cantidades de agua existente en la superficie), estamos en condiciones de afirmar que la dificultad más acuciante es enfrentar una seria deficiencia en la gestión integrada del recurso hídrico de la cuenca (situación que se arrastra desde tiempos remotos), a los fines de establecer nuevas normas, conductas y acciones destinadas a evitar las

consecuencias negativas que impactan en la calidad de vida de la población que vive en la región.

SEGUNDA

Teniendo en cuenta que en nuestro país la problemática de las aguas interjurisdiccionales ha sido analizada desde diferentes lugares, y haciendo mención a que, por la extensión geográfica de la Argentina, cada quien sacó conclusiones aplicables a determinadas regiones (por ejemplo, la visión que tiene un consultor o jurista mendocino sobre el río Atuel no será la misma que la de un académico pampeano) y que en la Cuenca Salí-Dulce hay jurisdicciones provinciales que no han mostrado el menor interés en la cuestión (algo que puede apreciarse de manera contundente en las doctrinas provinciales de Salta y Catamarca, pero que es exactamente inversa en Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba), se impone un estudio multidisciplinario que involucre a juristas, expertos geólogos, ingenieros especialistas en agua y hasta sociólogos para evitar que los cursos sufran modificaciones adversas, que, generalmente, ocurren aguas arriba, pero que impactan directamente sobre las poblaciones ubicadas aguas abajo.

Esto es algo que requiere celeridad en su tratamiento, porque la provincia –en la que se encuentran ubicadas las vertientes de los ríos– aún no lo ha tratado con la seriedad que se requiere y la población perjudicada por aquellos daños que se mencionan no puede ni debe estar expuesta a los mismos, ni tampoco puede estar pendiente de soluciones judiciales que, casi siempre, son tardías.

Sin embargo y sobre esto, las provincias están facultadas por la Constitución Nacional para: a) Normar la gestión y el uso del agua bajo su jurisdicción. Les atribuye el dominio originario de los recursos naturales (Art. 124). El Código Civil les acuerda el dominio público sobre la mayor parte del agua (Art. 235) y el poder de policía del resto. d) Sancionar las normas necesarias para proveer a la protección del derecho al ambiente, la utilización racional de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural y cultural, y a la educación ambiental y complementar los presupuestos mínimos de protección ambiental que dicte la Nación que la reforma de 1994 encomendó tanto al Estado nacional como al provincial (Art. 41).

Si bien la Constitución Nacional no encomendó específicamente al Congreso Nacional sancionar normas relativas al agua, las funciones que atribuye al Congreso de la Nación de dictar el Código Civil (Art. 75, inc. 12) le permitieron sentar principios uniformes en materia de agua. El Código Civil de la Nación dispone que prácticamente toda el agua sea del dominio público, por lo menos toda la que interese a la comunidad, ya que incluye en el dominio público a los ríos, sus cauces, las demás aguas que corren por cauces naturales y a toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general.

Al incluir agua en la categoría jurídica de dominio público, dicho Código la somete a la reglamentación y administración local, ya que virtualmente no se aplica una confusa ley 25.688 que dice establecer los presupuestos mínimos de

protección de las aguas, su aprovechamiento y uso racional, y norma determinadas acciones susceptibles de perjudicar el ambiente.

Para coordinar la política hídrica federal y la compatibilización de las políticas, legislaciones y gestión de las aguas de las respectivas jurisdicciones, funciona el Consejo Hídrico Federal (ley 26.438). Un Consejo Federal del Medio Ambiente coordina las actividades de los gobiernos de la Nación y de las provincias en materia de política del ambiente (ley 25.675 y Acta de La Rioja, 31/8/90, Pacto Federal Ambiental, ley 25.675, artículos 9, 5, 16, 23 y 25).

Nada de ello condujo a una justa regulación de las aguas interprovinciales, entre ellas la de la Cuenca Salí-Dulce.

SEGUNDA BIS

El sistema jurídico del agua que impera en la República Argentina atiende multiplicidad de temas relativos al agua. Pero la abundancia y dispersión de normas provenientes de 25 jurisdicciones y de algunas fuentes interjurisdiccionales, muchas veces superpuestas, otras fragmentarias y algunas contradictorias –relativas a la preservación y mejoramiento de las cuencas hídricas y la atribución de su aplicación a pluralidad de organismos– crea problemas de identificación y de interpretación de las normas, estimula determinadas actividades y limita otras, lo que no siempre resuelve sino más bien incrementa los conflictos de interés, que la circulación permanente del agua por las cuencas genera, disminuye su disponibilidad y agrava el efecto de su exceso. A veces permitió que

se ejercieran fuertes presiones sobre el Estado para que realizase obras cuya construcción generó nuevas y crecientes expectativas sectoriales, que impusieron a la comunidad nuevas cargas y obligaciones económicas que determinaron también nuevos conflictos de derecho entre el Estado y los particulares.

A nivel provincial se registra la misma abundancia y dispersión de normas que se advierten en el orden nacional. La sanción de códigos de agua, sistemáticos y orgánicos, que aspiraban a regular todas las alternativas posibles (tarea que se inició en la década de 1940 y se sigue profundizando en todas las provincias), dio a las provincias argentinas modelos jurídicos tendientes a la uniformidad legislativa provincial. También, prácticamente todas las provincias adoptaron la práctica de establecer una autoridad central del agua. Abundan los decretos y las resoluciones reglamentarias. Los mismos códigos y leyes generales de aguas, que fueron sancionados para compendiar el régimen jurídico del agua de cada provincia, generan una abundante reglamentación que proviene en gran parte de cada autoridad administradora del agua.

Si bien el proceso de dispersión normativa e institucional no ha logrado ser revertido totalmente, pero está plenamente identificado y las soluciones se evalúan y llegan paulatinamente. Numerosos tratados interjurisdiccionales establecen normas adecuadas para la distribución constitucional de competencias entre la Nación y las provincias para el manejo integrado de las cuencas. Ello determina una reasignación burocrática de funciones administrativas a expensas

de la administración global de cada provincia, que obliga a adaptar los organigramas administrativos clásicos.

TERCERA

También tenemos la certeza de que la problemática de la Cuenca Salí-Dulce, más allá de que haya sido tratada por Nación, provincias y hasta universidades de la región de manera individual, y cuyas conclusiones nunca se tuvieron en cuenta a la hora de legislar, no puede estar condicionada por las diferencias provinciales sino más bien debe ser tratada de manera integral, en un proyecto que involucre a la región del Norte Argentino en su conjunto, como unidad geográfica, económica y sociológica. Cualquier solución que no se proyecte desde esta unidad –que integre el Norte Argentino como una región con características comunes en todos los aspectos de la vida del hombre– estará destinada al fracaso.

Volver a la fuente. Las provincias del NOA lo advirtieron tempranamente. En 1957 crearon la Organización Interprovincial del Agua (Decreto-Ley Nº 347 que ratifica el convenio que la constituye). Sin embargo, su experiencia se aprovechó para organizar comités para cada una de las cuencas a partir de 1971 y se extinguió. Y con ello se extinguió la gestión regional, que no era contraria a la gestión por Cuenca sino su complemento necesario. Es hora de retomar esa práctica.

Las provincias están facultadas por la CN para:

- a) Crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para cumplir sus fines (Art. 125 CN). Las cuencas son elementos básicos de las regiones. En Francia, la ley de Aguas 1245 de 1964 dividió a su territorio en seis regiones, que coinciden aproximadamente con sus principales cuencas, y confió a sus prefecturas, comunas y organizaciones no-gubernamentales representativas la decisión de la inversión en cada región, con la característica de que esa inversión no provendría ya del presupuesto nacional, sino principalmente de los habitantes de la región. No queda fuera del sistema ni una sola cuenca. Incluye también las insulares.
- b) Celebrar tratados parciales con otras provincias para la administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común con conocimiento del Congreso (Art. 125 CN) que pueden normar la gestión de las cuencas y regiones pluriprovinciales.

CUARTA

Teniendo en cuenta que la regulación de las aguas está fijada por la Constitución Nacional y considerando que la relación entre el Estado nacional y las provincias no es horizontal (recordemos que existen vínculos que pasan por la subordinación, la cooperación, entre otros, que no siempre son beneficiosos para las provincias debido al centralismo que se contradice con el país federal que propugna nuestra Carta Magna) sostenemos que existe un vacío en las políticas

del Estado nacional hacia las provincias, en el tema específico de los recursos hídricos.

Por ello, también tenemos la convicción de que, más allá de las acciones que puedan realizar en conjunto las provincias pertenecientes a la Cuenca Salí-Dulce, se impone una presencia política más concreta desde el Gobierno nacional, que no solamente tenga en cuenta la región –motivo de este trabajo– sino todos los recursos hídricos del país.

Debido a que el retraimiento del Gobierno nacional en materia de gestión de las cuencas hídricas se inició en todos los niveles a partir de las leyes de Reforma del Estado (N° 23.696/1989) y Emergencia Económica (N° 23.697/1989) para intentar afrontar la crisis desinflando la economía y luego proceder inmediatamente a través de la Ley de Reforma del Estado a la drástica reducción del déficit fiscal.

Bajo estas circunstancias, esta Ley de Reforma del Estado dispuso la privatización de distintas empresas públicas, comprendiendo entre ellas las encargadas de prestar servicios públicos de agua. Ello desmanteló organismos nacionales que proveían riego en la zona árida y semiárida, la bebida para poblaciones en las aglomeraciones humanas, la generación hidroeléctrica en las altas cuencas y un uso recreativo que siempre generó enojosas tensiones en diversos ámbitos del país para su protección.

QUINTA

Otra conclusión es que pese a la existencia del “Tratado Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce”, firmado por las provincias de Córdoba, Santiago del Estero y Tucumán, en 1967, el incumplimiento y la falta de normativas claras para la aplicación del mencionado acuerdo entorpecen de manera negativa las acciones que puedan o pudiesen llevarse a cabo. El Tratado definió los cupos de distribución del agua del río Salí-Dulce cuando entró en funcionamiento la presa de Río Hondo, y su emplazamiento fue dispuesto por la Nación.

Por todo esto, en nuestra opinión, debe promoverse una revisión del Tratado y dotarlo de las herramientas técnicas que nos permitan aplicarlo de manera adecuada a los tiempos que se viven. La experiencia ganada en 48 años de aplicación del “Tratado Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce” de 1967 aconseja volcarlo en un cuerpo integral y moderno.

SEXTA

Creemos conveniente dejar sentado de manera expresa que el Proyecto del Canal Federal representa la expresión más acabada del centralismo porteño, descuidando de manera flagrante los principios federales que nos deberían guiar como Nación, por lo que consideramos necesario revisar de manera urgente la experiencia ganada en la ejecución el Proyecto “Aprovechamiento Integral de los Recursos Hídricos de la Cuenca Salí-Dulce” y realizar una actualización de dicho Proyecto.

SÉPTIMA

Por otra parte, sostenemos que uno de los objetivos del Comité (simple instancia de cooperación, colaboración y de coordinación entre las provincias integrantes de la Cuenca y de las autoridades nacionales involucradas en la materia) fue acordar y avalar propuestas de acciones conjuntas o coordinadas, encaradas por las partes firmantes, dirigidas a promover en las respectivas jurisdicciones todas las medidas tendientes a garantizar la plena aplicación y el cumplimiento de la legislación relativa a la protección de las aguas; como asimismo promover la armonización de las respectivas normativas de aguas provinciales mediante sanciones apropiadas, efectivas, proporcionadas y disuasivas.

El organismo ejecutivo necesario para hacerlo aún no fue creado. Es necesario hacerlo. Modelos no faltan. Uno muy sencillo es Acumar sobre el que mucho se observa y discute, aunque no es el único.

OCTAVA

Si bien es cierto, la materia ambiental nunca fue dejada de lado por el federalismo y tuvo su manifestación más palmaria en la figura institucional del Consejo Federal de Medio Ambiente (como espacio natural de encuentro federal

ambiental) los hechos nos indican que el mismo no tuvo ni tiene gravitación operativa en la Cuenca Salí-Dulce.

Esto se ve plasmado en la multiplicidad de denuncias penales y acciones civiles incoadas por organismos no gubernamentales, por el Defensor del Pueblo y el Fiscal de Estado de la Provincia de Santiago del Estero, invocando resoluciones del COFEMA, por lo que también es menester reformular este Consejo y darle una identidad y un poder que resulten efectivos para dar respuestas adecuadas a la problemática del agua en la región. Ya que el COFEMA coordina lo que se refiere al medio ambiente. Pero hay otro organismo que coordina lo que se refiere al agua, que es parte integrante del medio ambiente.

La necesidad de coordinarlos entre sí es palmaria. El dilema de quien coordina a los coordinadores es inherente a la descentralización administrativa, que coincide con la descentralización funcional. No bastan ni el COFEMA, ni los demás Consejos Federales para encarar esa tarea. Es menester diseñar un sistema de coordinación más integral.

NOVENA

En el presente trabajo hay evidencias que nos permiten afirmar que el diagrama que realizó la Fiscalía de Estado de Tucumán para la utilización del dinero de las regalías de la explotación hidroeléctrica del Embalse de Río Hondo, y que incluía la creación de un ente biprovincial que se ocupara del saneamiento de una parte del cauce del río Salí y, a la vez, reemplazar en sus funciones al

CIRSD, en los hechos no ha tenido ningún impacto, ya que esta gestión fue detenida por decisión de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, al no continuar el financiamiento de la Unidad del Plan de Gestión, que era la parte operativa de las decisiones tomadas en la CT del CIRSD.

Por ello sostengo que es conveniente volver a la idea anterior y dar vida a un ente biprovincial con autoridad para controlar –a través de un monitoreo conjunto entre las provincias de Tucumán y Santiago del Estero– los ríos tributarios del Embalse y al propio Embalse.

Modelos interjurisdiccionales e internacionales abundan. Inclusive, podría funcionar como un simple consorcio hídrico dotado de las facultades policiales adecuadas.

DÉCIMA

Otro de los problemas que hemos podido advertir al investigar para la realización del presente trabajo es que el Parlamento del Noroeste Argentino (PNOA) –ámbito de debate legislativo regional– no tiene sede ni estructura, por lo que resulta prácticamente imposible que realice tareas a fin de iniciar un trabajo permanente de interacción con gobernadores, diputados y senadores nacionales y demás organismos que influyan en la región, para acordar políticas coherentes hacia los objetivos trazados.

Este ámbito, que en teoría es el territorio ideal para la discusión de la cuestión del agua (común a todas las provincias de la cuenca), no ha logrado consolidarse.

Razón por la que consideramos indispensable que se dote al PNOA de un presupuesto que asegure su funcionamiento y que en algunas de sus comisiones se discuta el problema al que nos referimos.

DÉCIMA PRIMERA

Otro punto a destacar es que a pesar de los diferentes órganos creados, (CIRSD, COHIFE, COFEMA, PNOA) y todos los proyectos que existieron, podemos afirmar que el tema de la Cuenca Salí-Dulce no ha sido abordado por ningún espacio regional operativo (Tucumán acuerda sus Programas con la Nación y Santiago del Estero, sus obras hidráulicas con el Poder Ejecutivo Nacional, constituyendo ese accionar una clara muestra de un federalismo desintegrado, inorgánico, no operativo) lo que impone establecer nuevas normas de funcionamiento y nuevos objetivos para tantos organismos que, al día de la fecha, resultan absolutamente deficitarios.

DÉCIMA SEGUNDA

Como siguiente conclusión, afirmamos que ninguna provincia buscó fortalecer el CIRSD, lo que demuestra a las claras que existe un verdadero “federalismo hídrico ambiental de desintegración”, ya que no hay planificación de la Cuenca Salí-Dulce ni unidades de trabajo. Tan solo uno de los Defensores del Pueblo, a nivel provincial (Santiago del Estero), cuenta con presupuesto propio. Naturalmente, dicho defensor monitorea solamente las aguas de los ríos tributarios (tucumanos) al

Embalse Río Hondo y al mismo Embalse, dejando sin solución los reclamos de los cordobeses por su caudal ecológico.

Por ello consideramos que es menester volver a las fuentes y nos referimos de manera concreta al poder constituyente derivado en 1994, cuando se reformó la CN y hacer hincapié en el artículo 124, que dice: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines (...)”. Tenemos la certeza de que no se han realizado las acciones mínimas para una planificación seria en la Cuenca Salí-Dulce (solo expresiones y/o declaraciones de anhelo) de manera tal que la única forma de asegurar respuestas adecuadas es reformular y buscar antecedentes, como ocurrió en la década de 1970, cuando se buscó la dimensión territorial en la cuenca y se crearon pluralidad de Comités de Cuenca en una zona radicalmente homogénea, como es el Noroeste Argentino. (San Salvador de Jujuy, 18/12/71, ratificado por decreto nacional 4361/71).

Su cometido fue simplemente formular recomendaciones, supervisar la recopilación y elaboración de datos relativos al agua y promover estudios e investigaciones para evaluar el uso de los recursos hídricos de cada cuenca. Eran organismos intrafederales descentralizados, plurijurisdiccionales y singulares, con capacidad de derecho público por tener origen en un acuerdo interprovincial y en un acto del Gobierno nacional, por lo que los litigios en el ámbito de estos organismos debían plantearse ante la jurisdicción federal.

DÉCIMA TERCERA

Habida cuenta de que la buena fe en las convenciones resulta esencial cuando tiene por objetivo cooperar para fortalecer acciones conjuntas, resulta imprescindible señalar la falta de credibilidad entre los estamentos gubernamentales de los diferentes gobiernos provinciales (sobre todo, la ausencia de confianza de parte del gobierno de Santiago del Estero hacia sus similares de Córdoba y Tucumán), lo que conlleva superposición de controles, batimetrías e inspecciones ambientales que a la postre resultan contradictorias. Ante esta situación, se hace necesario sincerar las diferentes administraciones provinciales a los efectos de concretar de manera efectiva las reformas que se proponen, que depende, sobre todo, de la decisión política de los gobiernos locales y los representantes regionales al Congreso de la Nación. Depende de las provincias la posibilidad de actuar en bloque y de manera corporativa para exigir a la Nación que cumpla con sus obligaciones para con la cuenca.

DÉCIMA CUARTA

La evolución jurisprudencial en la Argentina en materia de recursos hídricos y ambiente ha demostrado la falta de aplicación de normas nacionales en las provincias. De manera llamativa, se advierte que en la región NOA ese incumplimiento es mayor, ya que cada provincia dicta su norma (por ejemplo, Calidad de Aguas). No se han realizado reseñas o trabajos para buscar la aplicabilidad a través de normas complementarias, lo que nos lleva,

necesariamente, a la conclusión de que en este tema específico se hace indispensable revisar las normas y aplicarlas de manera adecuada, hecho que hasta la fecha no se ha logrado.

DÉCIMA QUINTA

A través de los diferentes fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre los conflictos existentes en aguas interjurisdiccionales, hemos podido observar las diferencias irreconciliables existentes entre las provincias, donde el derecho convencional (convenciones, tratados, acuerdos realizados entre las mismas) no se cumple. Basta ver los fundamentos de las demandas y contestaciones de estas, donde los principios de cooperación, buena fe, equidad, solidaridad han sido dejados de lado para fundar sus posiciones en defensa de su provincia. Por ello resulta obligatorio establecer ámbitos interprovinciales de discusión a los efectos de poder ejecutar el istmo en su verdadera dimensión.

El Convenio de Albufeira que norma la materia no entre provincias de un país, sino entre dos países de la península Ibérica, cuyas relaciones son menos estrechas nos brinda un mínimo para afrontar la cuestión.

Imitándolo, ese aprovechamiento sostenible se realizaría de acuerdo con la unidad de las cuencas, adoptando medidas y acciones tendientes a la racionalidad y economía en el aprovechamiento, coordinando el intercambio de información sobre sus respectivas experiencias y perspectivas, sobre las previsiones de nuevas utilidades de las aguas de las cuencas compartidas, que sean

susceptibles de modificar significativamente su régimen hidrológico, sobre la base de estudios y evaluaciones técnicas, elaboradas en el marco de los respectivos procesos de planificación, teniendo en cuenta la coordinación de las actuaciones de aprovechamiento sostenible de esas aguas y conforme a los principios de prevención, solidaridad y operación interjurisdiccional e intersectorial y del uso equitativo y racional del agua. (Convenio de Albufeira, Artículos 2º y 15, citados en la Nota al Senado con la opinión de COFEMA del 2-7-04, Propuesta 7).

DÉCIMA SEXTA

Si bien es cierto que el derecho judicial sobre las aguas de la Cuenca Salí-Dulce ha sido el más efectivo remedio, previo al dictado de una norma legal nacional para la región en materia hídrica. Es así que dispuso que las partes en conflicto, Tucumán y Santiago del Estero, acuerden bajo una garantía de cumplimiento garantizado por el Estado nacional a través de la SAyDS y destinado a que se realicen los monitoreos permanentes en los ríos tributarios del Embalse.

Y a pesar de que, en este caso, Tucumán permitió por primera vez que funcionarios y empleados de la provincia de Santiago del Estero realicen estudios y muestras en su territorio, elevando informes a la CSJN para controlar el cumplimiento del acuerdo, el mismo sigue siendo de aplicación parcial y resulta inadecuado para la evolución que ha tenido la problemática del agua, por lo que en algún momento dicho acuerdo deberá ser revisado, modificado y se deberá

dotarlo de sentido, a los fines de que cumpla con los objetivos que impulsaron su aplicación.

DÉCIMA SÉPTIMA

La desaparición de la Unidad del Plan de Gestión del CIRSD, el incumplimiento de los acuerdos realizados entre las empresas tucumanas contaminadoras de los ríos tributarios y del Embalse mismo con la SAYDS y la mortandad masiva de peces (más de decenas de toneladas), la inacción de las autoridades nacionales y provinciales han creado en la Cuenca Salí-Dulce la necesidad del dictado de un cuerpo normativo que establezca claramente requisitos y pautas para una planificación integral de la cuenca, manejo de los caudales, acciones preventivas, responsabilidades, puniciones, entre otras, a los fines de establecer reglas claras para los administrados, funcionarios, empresarios y magistrados.

Esto es así porque las provincias ordenaron su legislación de aguas en códigos que proveen un marco ordenado a la gestión del agua. La Nación carece de un cuerpo regulador del agua. El vacío jurídico siempre es peligroso ya que genera una inseguridad que compromete el trabajo productivo. En materia de recursos naturales el vacío jurídico no implica libertad de acción sino la vigencia de la ley del más fuerte.

La falta de un cuerpo orgánico regulador de la acción del Gobierno nacional en materia de agua frente a las provincias, las municipalidades y los individuos

explica muchas de las intromisiones indebidas de funcionarios del Gobierno nacional en provincias y municipalidades y tierras privadas.

Un cuerpo regulador de la acción del Gobierno nacional en materia de agua coadyuvaría a despejar esas aparentes contradicciones. Su sanción evitaría la tentación recurrente de normar, sin la conformidad de las provincias, aquellas materias que la Constitución Nacional no delegó en el Congreso y las que expresamente se hubieran reservado al tiempo de su incorporación (arts. 31 y 121) y de alterar las jurisdicciones locales, imaginando que la federal es mejor. La improvisación con la que se sancionó la conflictiva ley 25.688 es una muestra más del desorden que impera en la construcción del marco jurídico nacional aplicable al agua.

DÉCIMA OCTAVA

Otro tema que se desprende del presente trabajo y que resulta indispensable remarcar es que todos aquellos proyectos que a lo largo del tiempo han sido elevados a ambas cámaras legislativas de la Nación por parte de senadores y diputados nacionales de nuestra región (proyectos que incluyen la creación de organismos para la regulación de la Cuenca Salí-Dulce) nunca han recibido la respuesta adecuada. En la inmensa mayoría de los casos, los mismos han sido archivados sin ser siquiera tratados por las comisiones pertinentes (e incluso carecieron del impulso de sus propios autores). Esto, no solamente marca una seria deficiencia en la legislación argentina, sino que también exige reparaciones

adecuadas como serían volver a revisar los proyectos, actualizarlos en aquellos casos en que fueran necesarios y tratarlos con la premura debida para lograr un desarrollo más sustentable para la región.

DÉCIMA NOVENA

La planificación de las medidas estructurales y no estructurales, diseñadas por asesores, especialistas y consultores desde Buenos Aires, ha demostrado con el paso del tiempo su inaplicabilidad. Esto conlleva la necesidad de que profesionales y técnicos formados de manera adecuada desde el punto de vista académico y que residan en el territorio de la Cuenca Salí-Dulce sean los que participen junto con la población (a través de audiencias públicas) en las discusiones y debates para la ejecución de obras.

Lo que significa, de manera rotunda, la obligatoriedad de la participación activa de los residentes del lugar cuando se trata de evaluar el informe de impacto ambiental de la obra a realizar, por lo que se impone buscar los medios necesarios para cumplir con este objetivo.

VIGÉSIMA

La inmadurez de las provincias que integran la Cuenca Salí-Dulce solo ha producido la intervención constante del Gobierno nacional para fortalecer sus organismos provinciales competentes en el manejo de los recursos naturales (suelo, bosques y recursos hídricos) a través de programas nacionales. Si nos atenemos a

que el manejo de las diferentes situaciones debe ser tomado en virtud de la CN, (hecho agravado por la falta de partidas presupuestarias para poder cumplir con los compromisos legales e institucionales), vemos que existe un vacío legal y político que acarrea la impotencia de los funcionarios a cargo y, a la vez, un descrédito en la población.

A ello debemos agregarle la falta de capacitación de los agentes administrativos e incluso profesionales de las reparticiones, todo lo cual termina por ser caldo de cultivo para la presencia de consultores foráneos, que desconocen la realidad y el origen o causas de los problemas hídrico-ambientales del lugar. Por ello se hace necesario una revisión de las políticas ambientales (en su más amplio sentido y excediendo cuestiones locales y partidarias) de todas las provincias involucradas a fin de consensuar normas legales y jurídicas que ayuden a promover un desarrollo adecuado de las acciones futuras.

VIGÉSIMA PRIMERA

De acuerdo con lo visto en las conclusiones anteriores, resulta valioso señalar que es indispensable contar con una ley con efecto o impacto en la región de la Cuenca Salí-Dulce. Dicha ley debería originarse a partir de proyectos presentados en la Cámara de Senadores, ya que dichos parlamentarios son representantes de las provincias, y teniendo como base un acuerdo regional por parte de los legisladores que se reúnen frecuentemente en el Parlamento del Noroeste Argentino, invitando a la provincia de Córdoba para su tratamiento. La agenda de

esta reunión o serie de reuniones que proponemos debería contener los siguientes temas básicos a ser regulados por la norma del Congreso:

- Calidad de las aguas
- Regulación del caudal
- Acuerdos sobre monitoreo
- Aplicación supletoria de las leyes de presupuestos mínimos
- Otorgamiento de personalidad de Derecho Público y privado al CIRSD
- Imperium. Obligatoriedad de sus decisiones para las provincias
- Autarquía financiera
- Personal propio
- creación de subsedes
- Planificación de las acciones del Organismo Regional y obligaciones de las provincias.
- Concientización social y ambiental de la población de la Cuenca Salí-Dulce
- Educación Ambiental
- Participación social
- Audiencia pública
- Referéndum y Consulta popular
- Planificación de las obras hidráulicas. Estudio de Impacto ambiental
- Modo y forma de aprobación de las iniciativas y decisiones por parte del CIRSD.

VIGÉSIMA SEGUNDA

Finalmente, es muy importante hacer mención a un hecho reciente: la puesta en vigencia del nuevo Código Civil y Comercial de la República Argentina, a partir del 1 de agosto de 2015, el que según su enunciado aumenta las facultades a los jueces para resolver cuestiones particulares donde está en juego el ambiente.

Todo debería asomar como una probable solución, pero resulta que las mismas no están ni siquiera regladas, de allí que la situación con este nuevo cuerpo legal no solamente no resuelve la situación a mediano o largo plazo, sino que resulta absolutamente inefectivo porque agrava más aún la situación ambiental en la región, ya que ninguna de ellas son analizadas por el juzgador federal de Tucumán y Santiago del Estero, por lo que es imposible que sean efectivas para mejorar la calidad de vida de la población de la cuenca, para dar operatividad administrativa y judicial concreta y poner fin al desgobierno de la zona en materia ambiental trasfronteriza.

Dicho de otra manera, las condiciones medioambientales continúan degradándose, lo que también significa un golpe importante para las economías regionales, por lo que las provincias que integran la cuenca deben autoconvocarse para plasmar un verdadero federalismo de cooperación en materia ambiental y exigir que el Estado nacional apoye esta iniciativa para comenzar a trazar un crecimiento sostenido en el tiempo, considerando como único objetivo mejorar la calidad de vida, y, como eje, el preservar la integridad del medio ambiente de la Cuenca Salí-Dulce.

Concentrar todas las normas civiles rectoras del ambiente, como bien hace con las comerciales, para afrontar la actual dispersión y superposición normativa, exacerbada por la mezcla de pautas de fondo y de presupuestos mínimos de protección ambiental, que impone la ley 25.675, hubiera contribuido a un mejor ordenamiento jurídico. El Código actual no lo hace específicamente con lo ambiental, sino que se limita a normar algún tema ambiental. El nuevo artículo 14 se refiere específicamente al ambiente para negar amparo al ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectarlo.

BIBLIOGRAFÍA

ABAD HERNANDO, José Luis (1985), *Estudio de derecho administrativo*, Ediciones Ciudad Argentina, Mendoza (Argentina).

ADLER, Franklin, *Los embalses y los recursos hídricos superficiales*.
<http://www.herrera.unt.edu.ar/revistacet/anteriores/Nro27/PDF/N27Ext01.pdf> (último acceso: 20/01/2015).

ALASTUEY DOBÓN, María Carmen (2007), «Delito ecológico y aguas continentales» en EMBID IRUJO, Antonio (Dir.), *Diccionario de derecho de aguas*, Ed. Iustel, Madrid.

ALBERDI, Juan Bautista (1998), *Derecho público provincial argentino*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires (Argentina).

ALICIARDI, María Belén (2011), «Perspectivas de la regulación jurídica de cambio climático, pensar globalmente y actuar localmente» *Cuaderno de Derecho Ambiental Cambio Climático, N° 1*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias sociales de Córdoba, Ed. Advocatus, Córdoba (Argentina).

ALLENDE, Guillermo L. (1971), *Derecho de Aguas con acotaciones hidrológicas*, Ed. Eudeba, Buenos Aires (Argentina).

ÁLVAREZ LONDOÑO, Luis Fernando (2007), *Derecho internacional público*, 4ª edición, Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas, Bogotá (Colombia).

ANAYA, Javier (1995), «Introducción» en RIMOLDI DE LADMANN, Eve (Coord.), *Mercosur y Comunidad Europea*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires (Argentina).

ANDINO, Mónica Marcela, «El régimen jurídico del uso del agua en agricultura, en Argentina» en EMBID IRUJO, Antonio (Dir.), *Agua y agricultura*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur, Navarra.

ARBUET-VIGNALI, Heber (2004), *Claves jurídicas de la integración en los sistemas del Mercosur y la Unión Europea*, Editorial Rubinzal Culzoni, Buenos Aires (Argentina).

ARIÑO ORTIZ, Gaspar (1996), *La regulación económica*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires (Argentina).

ARIÑO ORTIZ, Gaspar, DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ J.M. y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ J.L. (1997), *El nuevo servicio público*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid.

ARMAGNAGUE, Juan Fernando (2011), «Facultades de la nación y de las provincias en materia ambiental» en CAFFERATA, Néstor (Dir.), *Summa Ambiental. Revista de Derecho Ambiental, Jurisprudencia Argentina, Tomo I*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires (Argentina).

ARNEDO, Rodolfo (1944), *Los problemas del agua. Ríos interprovinciales*, Editorial Yussemer, Santiago del Estero (Argentina).

ARNEDO, Rodolfo y CASTIGLIONE, Antonio (1943), *Proyecto sobre planificación hídrica del Noroeste Argentino*, Editorial Yussemer, Santiago del Estero (Argentina).

BALESTRA, René H. (1994), «El derecho en este fin de siglo y el recuerdo del Dr. Pablo A. Ramella» en SÁNCHEZ, Alberto M., *El derecho público actual*, Depalma, Buenos Aires (Argentina).

BARBERIS, Julio (1979), *Los recursos naturales compartidos entre estados y el derecho internacional*, Editorial Tecnos, Madrid.

BARBERIS, Julio A. y PIGRETTI, Eduardo A. (1969), *Régimen jurídico del Río de la Plata*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires (Argentina).

BARRA, Rodolfo Carlos (1980), *Principios de derecho administrativo*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires (Argentina).

BARRAGUIRE, Jorge A. (1993), *Derecho administrativo. Visión jurisprudencial*, Editorial Iuris, Santa Fe (Argentina).

BARRERA BUTELER, Guillermo (1996), *Provincias y Nación*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires (Argentina).

BAUER, Carl Jonathan (1993), «Régimen jurídico del agua: la experiencia de Estados Unidos» en *Revista de la CEPAL N° 49*, Santiago (Chile).

BELLOTI, Mirta Liliana (2011), «El Derecho al agua y al saneamiento, derechos humanos fundamentales» en *Cuaderno de Derecho Ambiental. El Agua. Número II*. Academia Nacional de Derecho y Ciencias sociales de Córdoba. Editorial Advocatus, Córdoba (Argentina).

- BELTRAMINO, Juan Carlos M. (1994), *Cómo negociar internacionalmente. Entre gobiernos, entre empresas en organismos y conferencias*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires (Argentina).
- BENADAVA, Santiago, (s/f), *Las cuestiones de interés general en el lago Lanoux*, Derecho Internacional Público.
<http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/viewFile/31626/33393> (último acceso: 25/03/2015).
- BESALÚ PARKINSON, Aurora V.S. (2005), *Responsabilidad por daño ambiental*, Editorial Hammurabi, Buenos Aires (Argentina).
- BIDART CAMPOS, Germán J. (1991), *Teoría del Estado. Los temas de la ciencia política*, Ediar, Buenos Aires (Argentina).
- BIDEGAIN, Carlos María (1996), *Curso de derecho constitucional IV. El gobierno federal. La convención reformadora de la Constitución Nacional. El congreso, el presidente, la justicia nacional*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires (Argentina).
- BLÁZQUEZ PEINADO, María Dolores (2000), *El procedimiento contra los estados miembros por incumplimiento del derecho comunitario*, Colecció Estudis Jurídics, N° 4, Universitat Jaume I, Castellón de la Plana (España).
- BORQUEZ YUNGE, José Manuel (1993), *Introducción al derecho ambiental chileno. Comparado*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago (Chile).
- BOUAZZA ARIÑO O. (2006), «Mecanismos participativos contra actos de las corporaciones locales que atentan contra el entorno (STDEH “Club para la protección del medio ambiente c.Letonia”, de 27 de mayo de 2004), *Revista Española de Derecho Administrativo* N° 130, pp. 361-372, Ed. Civitas, Madrid.

BRAVO, María Cecilia (1998), «Especialización azucarera, agua y política en Tucumán (1860-1904)» *Revista Travesía* Nº 1, Instituto de Estudios Socio-Económicos Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán (Argentina).

BUCHER, Enrique (Edit.) (2006), *Bañados del Río Dulce y la laguna de Mar Chiquita*, Córdoba (Argentina).

CABRERA GUERRA, Ivis y VÁZQUEZ ROSABAL, Julio Antonio (2012), «La educación, un fenómeno social complejo» *Revista Digital Sociedad de la información* Nº 38. Disponible en <http://www.sociedadelainformacion.com> (último acceso: 12/03/2015).

CAFFERATA, Néstor (2012), *Doctrina del día: Reformulación del principio de progresividad a 10 años de la ley 25.675 General del Ambiente. Avances y novedades*, Thomson Reuters, Buenos Aires (Argentina). <http://thomsonreuterslatam.com/articulos-de-opinion/08/11/2012/doctrina-del-dia-reformulacion-del-principio-de-progresividad-a-10-anos-de-la-ley-25675-general-del-ambiente-avances-y-novedades#sthash.tWpdXwKS.dpuf> (último acceso: 24/02/2015).

CAFFERATA, Néstor (2008), «Los daños al ambiente y su reparación», en *Revista de Derecho de Daños*, 2008-3, Daño ambiental, Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires (Argentina).

CALCEGLIA, Inés M. (1995), *La resolución de controversias en esquemas de integración. El caso del Mercosur*, La Ley, Buenos Aires (Argentina).

CANAL FEIJÓO, Bernardo (1955), *Constitución y revolución*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires (Argentina).

- CANDA, Fabián Omar, «Requisitos de procedencia de la acción de amparo individual» en GORDILLO, Agustín, *Una mirada desde el fuero contencioso administrativo federal sobre el derecho procesal administrativo*. http://www.gordillo.com/pdf_unamirada/12canda.pdf (último acceso: 28/03/2015).
- CANO, Guillermo (1976), *Derecho, política y administración de aguas*, Tomo III, Vol. 1, INELA, Mendoza (Argentina).
- CANO, Guillermo (1943), *Estudios de derecho de aguas*, Editorial Valerio Abeledo, Buenos Aires (Argentina).
- CANO, Guillermo (1979), *Recursos hídricos internacionales de la Argentina*, Editor Zavalía, Buenos Aires (Argentina).
- CAPALDO, Griselda (2009), «Las aguas marítimas y la gestión de las cuencas hidrográficas en los países descentralizados políticamente» en EMBID IRUJO, Antonio (Dir.) y KÖLLING, Mario (Coor.), *Gestión del agua y descentralización política. Actas de la Conferencia Internacional de Gestión del Agua en Países Federales, Zaragoza, 9-11 de julio de 2008*, Ed. Arandazi-Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra.
- CARBALLO, Stella; REBELLA, César y HARTMANN, Tomás, «La evolución de los procesos de anegamiento en el área de la laguna "La Picasa" para el periodo 1970-2000, Instituto del Clima y Agua, INTA». http://www.conae.gov.ar/WEB_Emergencias/Links_de_la_Izquierda/Inundaciones/Informes_Realizados/Area_Captacion_Laguna_La_Picasa/Evaluacion_Periodo_1970_2000/Evaluacion_Periodo_1970_2000.html (último acceso: 29/03/2015).
- CASSAGNE, Juan Carlos (1992), *La intervención administrativa*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires (Argentina).

CASSESE, Sabino (1994), *Las bases del derecho administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1º edición en español, Madrid, España.

CASTIGLIONE, Julio César (1996), *Sociología*, Tomo 2, Ediciones El Graduado, Tucumán, Argentina.

CASTILLO DAUDI, Mireya, *La protección y preservación de los cursos de agua internacionales, el convenio sobre el derecho de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de 21 de mayo de 1997*. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7751BC2A35281F1205257BE10077C7D4/\\$FILE/ADI_XV_1999_03.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7751BC2A35281F1205257BE10077C7D4/$FILE/ADI_XV_1999_03.pdf) (último ingreso 23/03/2015).

CASTORINA DE TARQUINI, María Celia (1997), *Federalismo e Integración*, Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera, Buenos Aires (Argentina).

CASTORINA DE TARQUINI María Celia (2003), «La Provincia y la Nación» en *Derecho Público Provincial y Municipal Vol. I*, 2º Edición Actualizada, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, La Ley, Buenos Aires (Argentina).

CASTORINA DE TARQUINI, María Celia (1989), «Las provincias en juicio» en PEREZ GUILHOU, Dardo y otros, *El Poder Judicial*, Depalma, Buenos Aires (Argentina).

CATALANO, Edmundo Fernando (1977), *Teoría general de los recursos naturales*. Editor Zavalía, Buenos Aires (Argentina).

CAVAGNA MARTÍNEZ, Mariano Augusto (1995), *Labor constituyente. Trabajos desarrollados en la Convención Nacional Constituyente*, Santa Fe, 1994, La ley, Buenos Aires (Argentina).

CAVALLI, Luis Alberto (2007), «Derecho de aguas» en *Documento de Trabajo N° 168*, Universidad de Belgrano. Buenos Aires (Argentina). http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/168_cavalli.pdf (último acceso: 26/02/2015).

CERRO, Francisco Eduardo, «El Principio de Subsidiaridad en el siglo XXI. Conferencia pronunciada en el acto de su recepción como académico correspondiente el 19 de setiembre de 2000» en Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artelprincipiodesubsidiaridad> (último acceso: 25/02/2015).

COLAUTTI, Carlos E. (1996), *Derecho Constitucional*, Editorial Universidad, Buenos Aires (Argentina).

COMBA, Aníbal (1999), *Conferencia sobre “Los Recursos Hídricos en Tucumán en el Siglo XIX”*, Tucumán (Argentina).

COMBA, Aníbal (2007), *Historias (poco conocidas) del agua en Tucumán*, Tucumán (Argentina). http://www.rekursoshidricos.gov.ar/webdrh/_docs/Historias_poco_conocidas_del_agua_en_Tucuman_Ing_Comba.pdf (último acceso: 24/07/2015).

CONCHA, Marcelo y otros, *Enfoque sistémico para el diseño de sistemas energéticos acuícolas resilientes. Una discusión aplicada al caso de MARINE FARMS S.A.*, Valparaíso (Chile). http://fich.unl.edu.ar/CISDAV/upload/Ponencias_y_Posters/Eje03/Concha_Cerda_Marcelo%20Concha_Paper.pdf (último acceso: 11/04/2015).

CONFORTI, Benedetto (1995), *Derecho Internacional. Edición en español revisada y anotada por Raúl E. Vinuesa*, Zavalía Editor, Buenos Aires (Argentina).

- CONFORTI, Natalia (2011), «El derecho al agua, análisis histórico, jurídico y económico» *Cuaderno de Derecho Ambiental, Nº II, El Agua*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Advocatus, Córdoba (Argentina).
- CORDEIRO GAVIER, Ernesto (2011), «Los presupuestos de la democracia en el pensamiento político de Alexis de Tocqueville» en YANZI FERREIRA, Ramón Pedro, *Cuaderno de Historia, Nº 21*, Instituto de Historia de Derecho y de las Ideas Políticas “Roberto I. Peña” de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Editorial Advocatus, Córdoba (Argentina).
- CORIA, Silvia (1997), «Impacto del deterioro ambiental en el Mercosur y en la Unión Europea» en CORIA, Silvia; DEVIA, Leila y GANDINO, Erica, «Integración, desarrollo sustentable y medio ambiente» en *Cuadernos de Integración*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires (Argentina).
- CORIA, Silvia; DEVIA, Leila y GANDINO, Erica (1997), «Integración, desarrollo sustentable y medio ambiente» en *Cuadernos de Integración*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires (Argentina).
- CORNEJO, Abel (2007), «Régimen Jurídico de Desechos Peligrosos» en LLORET, Juan Sebastián y GARROS MARTÍNEZ, María Cristina (Rec.), *Perspectivas sobre Derecho Ambiental y de la Sustentabilidad*, Tomo III, EUCASA, Salta (Argentina).
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2012), Secretaría de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Derecho Ambiental, Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación. <http://www.csjn.gov.ar/data/sda.pdf> (último acceso: 25/03/2015).
- COUSIDO, María Alejandra (2010), «Contaminación de cuencas con residuos industriales: estudio del caso Matanza Riachuelo, Argentina» en *Revista CENIC. Ciencias Químicas, Vol. 41*, Centro Nacional de Investigaciones Científicas La Habana (Cuba). <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18162050002> (último acceso: 31/03/2015).

CROZIER, Michel (1984), *No se cambia la sociedad por decreto*, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, Madrid.

DAGNINO, Laura Graciela (s/f), «Día mundial del agua », inta.gob.ar/noticias/dia-mundial-del-agua-2/ (último acceso: 10/03/2015).

DE LA GUARDIA, Ernesto (1997), *Derecho de los tratados internacionales*, Abaco, Buenos Aires (Argentina).

DEL CAMPO, Cristina (2011), «Los organismos interjurisdiccionales de cuenca y el nuevo orden jurídico ambiental. De la gestión de aguas por tramos a la gestión de aguas por cuencas» en CAFFERATA, Néstor (Dir.), *Summa Ambiental. Revista de Derecho Ambiental*, Jurisprudencia Argentina, Tomo I, Abeledo-Perrot, Buenos Aires (Argentina).

DEL CASTILLO, Lilian (2009), *Los foros del agua. De Mar del Plata a Estambul 1977-2009*, Documentos de Trabajo N° 86, 2° reimpresión corregida, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires (Argentina).

DELGADO PIQUERAS, Francisco (1999), «Planificación hidrológica y planificación agraria. Consideraciones jurídicas» en EMBID IRUJO Antonio (Dir.), *Planificación hidrológica y política hidráulica. El libro blanco del agua*, Civitas, Madrid.

DE LA VEGA de DÍAZ RICCI, Ana (2006), *La autonomía municipal y el bloque constitucional*. Ed. Ciudad Argentina-UCM, Buenos Aires (Argentina).

DE MIGUEL PERALES, Carlos (1997), *La responsabilidad civil por daños al Medio Ambiente*, 2° ed., Editorial Civitas, Madrid.

DE VEGA RUIZ, José Augusto (1994), *El delito ecológico*, 2º Edición, Editorial Colex, Madrid.

DÍAZ, Gustavo (2010), *Antecedentes para la preparación del perfil de un proyecto, Parte I: sobre la Problemática de la cuenca Salí-Dulce*, Santiago del Estero, Noviembre de 2010.

DÍAZ ARAUJO, Mercedes (1999), *El dictamen ambiental previo como parte de la razonabilidad del acto administrativo*, LA LEY. <http://es.scribd.com/doc/222629943/Diaz-Araujo-LI-Dictamen-Amb#scribd> (último acceso: 17/03/2015).

DÍAZ RICCI, Raúl (Dir.) (2008), «Las competencias normativas y de gestión medioambiental en la Constitución Nacional y en las constituciones provinciales» en *Articulación de las Competencias Ambientales en la Nación y en las Provincias del NOA*, EDUNT, Tucumán (Argentina).

DÍAZ RICCI, Raúl y DE LA VEGA MADUEÑO de DÍAZ RICCI, Ana (2009), «Principios articuladores para una red federal ambiental» en *Instrumentos de Política y Gestión Ambiental y descentralización competencial en el NOA*, Código: 26/L403, CIUNT, Universidad Nacional de Tucumán. En www.asociacionag.org.ar/.../RICCI%20-%20VEGA,%20PRINCIPIOS%2 (último acceso: 25/02/2015).

DÍAZ RICCI, Raúl y DE LA VEGA MADUEÑO de DÍAZ RICCI, Ana (2011), «Principios para la Articulación del Ejercicio de Competencias Ambientales desde el Federalismo de Cooperación» en CAFFERATA, Néstor (Dir.) *Summa Ambiental, Revista de Derecho Ambiental, Jurisprudencia Argentina, Tomo I*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires (Argentina).

DÍAZ RICCI, Sergio (2006), *Digesto ambiental de Tucumán, NOA y Nación*, UNSTA, Tucumán (Argentina).

DÍAZ RICCI, Sergio (2014), «Los recursos naturales en la Constitución Nacional» en MOISSET de ESPANES, Luis (Dir.), *Clases del Curso Taller de Derecho Reales y Ambiente*, Editorial Lucrecia, Santiago del Estero (Argentina).

DÍAZ RUEDA, Oscar (1983), *Plan de estudios Integrados de la cuenca Salí-Dulce*, Impreso en Tucumán (Argentina).

DÍAZ de TERÁN VELAZCO, María Cruz (2007), «Derecho ambiental: riesgo y precaución, notas en relación con la Directiva 2001/18/CE sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente», www.uv.es/cefd/15/diazdeteran.pdf (último acceso: 04/03/2015).

DIEZ MORENO, Fernando (1996), *Manual de derecho de la Unión Europea*, Civitas, Madrid.

DI PAOLA, María Eugenia; DUVERGES, Dolores María y ESAIN, José Alberto (2006), *Indicadores sobre justicia y ambiente*, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Leograf, Provincia de Buenos Aires (Argentina).

DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith (2011), «Distribución de competencias sobre calidad de las aguas en México» en EMBID IRUJO, Antonio y DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith (Dirs.), *La calidad de las aguas y su regulación jurídica, un estudio comparado de la situación en España y México*, Iustel, Madrid.

DOUROJEANNI, Axel; JOURAVLEV, Andrei y CHÁVEZ, Guillermo (2002), *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica*, División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago (Chile).

DOUROJEANNI, Axel C. (2011), «El error de crear organizaciones de cuenca sin las atribuciones necesarias para cumplir sus roles» en *Revista Virtual Ledesma*, vol. 5, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, La Paz (Bolivia).

DREYZIN DE KLOR, Adriana (1997), *El Mercosur. Generador de una nueva fuente de derecho internacional privado*, Zavallía, Buenos Aires (Argentina).

DRNAS DE CLEMENT, Zlata (2011), «Cambio climático, algunas consideraciones de carácter introductorio» en *Cuaderno de Derecho Ambiental, N° I*, Cambio climático, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Advocatus, Córdoba (Argentina).

DRNAS DE CLEMENT, Zlata (2012), «Protección internacional de los bosques en económico» en *Cuaderno de Derecho Ambiental N° III*, Bosques, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Advocatus, Córdoba (Argentina).

DROMI, José Roberto (1986), *El procedimiento administrativo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

DROMI, Roberto (1996), *El Poder Judicial*, 4ª ed., Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires (Argentina).

DROMI, Roberto (1998), *Derecho Administrativo*, 7º ed. actualizada, Ciudad Argentina, Buenos Aires (Argentina).

EMBID IRUJO, Antonio (2008), “Los derechos de aguas de Brasil y España. Perspectiva comparada” en EMBID IRUJO, Antonio; DE ALENCAR XAVIER, Yanko Marcius y SILVEIRA NETO, Octacílio dos Santos, *El derecho de aguas en Brasil y España. Un estudio de derecho comparado*, Editorial Aranzadi, Navarra (España).

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel (1992), *Hacia la República Latinoamericana. Mercosur (Tratado de Asunción). Tratado de Montevideo 1980 (ALADI). Tratado Argentino-Brasileño*, Ediciones Depalma, Buenos Aires (Argentina).

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel (1999), *Tratado de derecho constitucional*, Tomo III, Editorial Depalma, Buenos Aires (Argentina).

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel (1999), *Tratado de derecho constitucional*, Tomo V, Editorial Depalma, Buenos Aires (Argentina).

EMBID IRUJO, Antonio (Dir.) (1998), «La evolución del derecho de aguas y las características de la actual problemática del agua» en *El nuevo derecho de aguas: Las obras hidráulicas y su financiación*, Editorial Civitas, Madrid.

EMBID IRUJO, Antonio (Dir.) (2007), «Planificación hidrológica» en *Diccionario de derecho de aguas*, Iustel, Madrid.

EMBID IRUJO, Antonio (2008), «Problemática de la gestión del agua en regímenes descentralizados políticamente: el caso de España», *Gobernanza y Gobernabilidad, Expo* Zaragoza, http://www.aytozaragoza.mobi/contenidos/medioambiente/cajaAzul/30S9-P2-Antonio_EmbidACC.pdf (último acceso: 10/03/2015).

EMBID IRUJO, Antonio (Dir.) (1995), «Régimen jurídico de las obra hidráulicas. Planteamientos generales» en *Las obras hidráulicas*, Civitas, Madrid.

EMBID IRUJO A. (1990), «La planificación hidrológica» en *Revista de Administración Pública* N° 123, pp. 115-152, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, [Dialnet-LaPlanificacionHidrologica-17061%20\(1\).pdf](http://dialnet-laPlanificacionHidrologica-17061%20(1).pdf) (último acceso: 20/09/2015).

EMBED TELLO, Antonio (2009), *Retos jurídicos de la radiación no ionizante*, Tesis doctoral, Departamento de Derecho Público, Universidad Carlos III, Madrid, en http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/7622/antonio_embid_tesis.pdf?sequence=1 (último acceso: 04/03/2015).

ESAIN, José Alberto (2004), «Derecho ambiental, el principio de prevención en la nueva ley general del ambiente 25.675», en SJA 1/9/2004 - JA 2004-III-1296 (último acceso: 24/02/2015).

ESAIN, José Alberto (2004), «El federalismo ambiental, reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la constitución nacional y la Ley General del Ambiente 25.675», <http://www.jose-esain.com.ar/images/pdf/el%20federalismo%20ambiental%20competencia%20legislativa.pdf> (último acceso: 24/02/2015).

ESAIN, José Alberto (2007), «El principio de progresividad en materia ambiental», publicado en *Revista Semanal de Lexis Nexis*, 10 de octubre de 2007, http://jose-esain.com.ar/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=83:el-principio-de-progresividad-en-materia-ambiental&catid=39:articulos-de-doctrina-publicados&Itemid=36 (último acceso: 25/02/2015).

ESAIN, José Alberto (2010), «La justicia para el desarrollo sostenible», en *Informe Ambiental Anual 2010 de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales*, Editores María Eugenia DI PAOLA, Federico SANGALLI, Buenos Aires (Argentina), en <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MU7zY6dTfFYJ:www.joseesain.com.ar/images/pdf/farn%2520informe%2520jurisprudencia%2520del%2520bicentenario.pdf+&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=ar> (último acceso: 17/03/2015).

ESAIN, José Alberto y MINELLA, Gabriela (2013), *Derecho ambiental en la provincia de Buenos Aires*, Tomo I, Abeledo-Perrot, Buenos Aires (Argentina).

ESTEVE PARDO, José, «La intervención administrativa en situaciones de incertidumbre científica. El principio de precaución en materia ambiental» en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1113/medio_ambiente_14_esteve.pdf?sequence=1 (último acceso: 04/03/2015).

FANLO LORAS, Antonio (2007), «Cuencas hidrográficas» en EMBID IRUJO, Antonio (Dir.), *Diccionario de derecho de aguas*, Editorial Iustel, Madrid.

FANLO LORAS, Antonio «A propósito de la planificación hidrológica. (Consideraciones jurídicas sobre el documento “Esquema provisional de temas importantes” de la demarcación hidrográfica del Ebro» <http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesAdministracionPublica/Documentos/08FanloLoras.pdf> (último acceso: 20/09/2015).

FEDRO (1984), *Fábulas Esópicas*, Construcción directa y versión literal por SEGALÁ y ESTALELLA, Luis, Bosch, Barcelona.

FORTES ENGEL, José María (1977), *La información pública en el derecho administrativo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

FRANCO, Horacio J. (2010), «La cuenca Matanza-Riachuelo» en Disertación de los doctores FRANCO, Horacio J. y ARMELLA, Luis en sesión pública del Instituto de Política Ambiental del 18 de noviembre de 2010 *La cuenca Matanza-Riachuelo: estado de situación de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos “Mendoza, Beatriz y otros c/ Estado Nacional”*, Instituto de Política Ambiental, Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, <http://www.ancmyp.org.ar/user/files/01%20Sesion%20p%C3%BAblica.pdf> (último acceso: 30/03/2015).

FRÍAS, Pedro José (1970), *El comportamiento federal en la Argentina*, Eudeba, Buenos Aires (Argentina).

FRÍAS, Pedro José (2006), *La redención de las provincias*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/.../pedro-frias.pdf (último acceso: 18/07/2015).

FUENTE CARRASCO, Mario, *La economía ecológica. Un paradigma para abordar la sustentabilidad*. <http://scielo.unam.mx/pdf/argu/v21n56/v21n56a5.pdf> (último acceso: 11/04/2015).

GALINDO ELOLA-OLASO, Fernando (2010), Sinopsis del Art. 45 de la Constitución Española en Congreso de los Diputados. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=45&tipo=2> (último acceso: 03/03/2015).

GALLEGO, Antonio (2013), *Santiago del Estero y el agua. Crónica de una relación controvertida*, Editorial Lucrecia, Santiago del Estero (Argentina).

GAMBOA, Ramón Alberto (1996), *Curso de derecho constitucional y federal*, Ediciones El Graduado, Tucumán (Argentina).

GARCÍA, Eduardo Augusto (1975), *Manual de derecho internacional público*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina.

GARCÍA BELAÚNDE, Domingo (1994), «La nueva Constitución del Perú» en SÁNCHEZ, Alberto M., *El derecho público actual*, Depalma, Buenos Aires (Argentina).

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1985), *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid.

GARCÍA-PELAYO, Manuel (1993), *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid.

GARCÍA SILVA, Leandro y GARCÍA ESPIL, Javier (2014), «Resumen Ejecutivo: Caso Matanza-Riachuelo: cambios, avances y déficits en el camino del río olvidado hacia la cuenca de oportunidades» en *Informe Ambiental Anual FARN 2014*, Buenos Aires (Argentina).

GAY BARBOSA, Daniel Gustavo y GONZÁLEZ, Carlos Alberto (1996), *Derecho ambiental. Conceptos, principios y legislación*, 2º ed., Alveroni Ediciones, Córdoba (Argentina).

GETCHES, David H. (2009), «La situación en Estados Unidos de América, Deferencia hacia los Estados, Supremacía federal» en EMBID IRUJO, Antonio (Dir.) y HÖLLING, Mario (Coord.), *Gestión del agua y descentralización política*, Aranzadi-Thompson Reuters, Cizur Menor, Navarra.

GIANNINI, Massimo Severo (1987), *Premisas sociológicas e historias del derecho administrativo*, 2º ed., Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

GIMÉNEZ, Ana María (2014), «La biodiversidad vegetal, un valor ambiental del Chaco argentino» en Academia de Ciencias y Artes de Santiago del Estero, *Publicación Homenaje - Ing. Néstor René Ledesma*, Editorial Lucrecia, Santiago del Estero (Argentina).

GLOBAL WATER PARTNERSHIP (2005), *Estimulando el cambio. Manual para el desarrollo de estrategias de gestión integrada de recursos hídricos y de optimización del agua*, (TEC) Elanders, Estocolmo (Suecia).

GLOBAL WATER PARTNERSHIP (2005), *Planes de Gestión Integrada del Recurso Hídrico. Manual de capacitación y guía operacional*, traducido del inglés.

GÓMEZ, Antonio y otros, «El derecho penal ambiental y sus implicancias en la cuenca Salí-Dulce».

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:j0c42eL3Dg8J:farn.org.ar/wpcontent/plugins/downloadattachments/includes/download.php%3Fid%3D16454+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=ar> (último acceso: 18/03/2015).

GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan (1967), *Curso de derecho constitucional*, 5ª ed., Editorial Kraft, Buenos Aires (Argentina).

GONZÁLEZ DEL SOLAR, Nicolás (2010), «La demarcación territorial de la cuenca hidrográfica en el derecho público argentino» en EMBID IRUJO, Antonio y MATHUS ESCORIHUELA, Miguel (Dirs.) *Organismos de cuenca en España y Argentina, organización, competencias y financiación*, Dunken, Buenos Aires (Argentina).

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1989), *El principio general de la buena fe en el derecho administrativo*, 2º ed. revisada y actualizada, Editorial Civitas, Madrid.

GORDILLO, Agustín (1997), «La región argentina a partir de la Constitución de 1994». Versión corregida de la conferencia antes publicada en Consejo Federal de Inversiones (CFI), Seminario Internacional: *Federalismo y Región*, Buenos Aires (reproducida en RAP, N° 225), Buenos Aires (Argentina).

GUARINO ARIAS, Aldo (2002), «El agua, principal elemento del medio ambiente, una polémica ley argentina. La ley 25.688 de gestión ambiental del agua y su posible incidencia sobre el acuerdo del Colorado y el COHIRCO (Comité Interjurisdiccional del Río Colorado)». [ile:///C:/Users/pablo/Favorites/Downloads/elagua%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/pablo/Favorites/Downloads/elagua%20(2).pdf) (último acceso 20/02/2015).

GUARINO ARIAS, Aldo, «El cambio climático y el agua, ríos interestaduais, principios de razonabilidad y equidad en la distribución de sus aguas». [ile:///C:/Users/pablo/Favorites/Downloads/elcambioclimaticoyelagua.pdf](file:///C:/Users/pablo/Favorites/Downloads/elcambioclimaticoyelagua.pdf) (último acceso: 25/02/2015).

HERNÁNDEZ, Antonio (1997), «Federalismo, autonomía municipal y Ciudad de Buenos Aires» en *La Reforma Constitucional de 1994*, Depalma, Buenos Aires (Argentina).

HOPWOOD, Haroldo Juan (2003), «Taponamiento progresivo del cauce del río Pilcomayo» http://irh-fce.unse.edu.ar/Rios2003/TC/TC_1_7.pdf (último acceso: 29/03/2015).

HOTSCHEWER, Raúl Walter (1997), *Impacto de la problemática ambiental en el derecho*, Talleres Gráficos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe (Argentina).

KROM, Silvia Beatriz (Dir.) (2008), *Ambiente y recursos naturales*, Editorial Estudio, Buenos Aires (Argentina).

ILDARRAZ, Benigno y ZARZA MENSAQUE, Alberto (1995), *Derecho constitucional y administrativo*, Eudecor, Córdoba (Argentina).

Informe Anual 2007 de la Comisión Técnica del Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí-Dulce.
<http://www.sematucuman.gov.ar/web/index.php/component/attachments/download/2>
(último acceso: 20/02/2015).

JIMÉNEZ DE ARECHAGA, Eduardo (1980), *El derecho internacional contemporáneo*, Tecnos, Madrid.

JIMÉNEZ, Eduardo Pablo (2005), «Cuando la aplicación efectiva del derecho ambiental se traza en aras del logro del desarrollo sostenible» <http://www.profesorjimenez.com.ar/Cuando%20la%20aplicacin%20efectiva%20del%20Derecho%20Ambiental%20se%20traza%20en%20aras%20del%20logro%20del%20derecho%20sustentable.pdf> (último acceso: 17/03/2015).

JULIÁ, Marta y FOA TORRES, Jorge (2011), «Los modelos institucionales en la gestión de los recursos hídricos en económico» *Cuaderno de Derecho Ambiental, N° II, El Agua*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Advocatus, Córdoba (Argentina).

LAMAS, Ernesto Raúl (1980), *Un eficaz control estatal*, Ediciones Macchi, Buenos Aires (Argentina).

LANNES, Federico A.M. (2010), «Informes subnacionales, Tucumán» en HERNÁNDEZ, Antonio María (Dir.), *Cuaderno de federalismo XXIV*, Instituto de Federalismo de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Editorial Advocatus, Córdoba (Argentina).

LAVIÑA, Félix y BALDOMIR, Horacio (1983), *Manual de política internacional contemporánea*, Ediciones Depalma, Buenos Aires (Argentina).

“La soja lidera las áreas sembradas en Salta”, *Revista Salta Productiva*, N° 35, Sociedad Rural Salteña. <http://www.ruraldesalta.org.ar/revista-nota.php?id=106449> (último acceso: 20/02/2015).

LEÓN JIMÉNEZ, Fernando (2008), «Dimensiones del concepto constitucional de "Calidad de vida": Especial referencia a la ambiental». Universidad Pablo de Olavide, en *Medio Ambiente y Derecho* N° 17, Sevilla. http://huespedes.cica.es/gimadus/17/01_calidad.html, (último acceso: 17 de septiembre de 2015).

LIÑAN NOGUERAS, Diego J. (1995), «La cooperación para la superación de los problemas ecológicos» en RIMOLDI DE LADMANN, Eve (Coord.), *Mercosur y Comunidad Europea*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires (Argentina).

LISTOFFSKY, Adriana y MEDINA, Lidia (2011), «La importancia del ordenamiento ambiental de las cuencas hídricas y sus implicancias jurídicas, sociales, económicas y ambientales» *Cuaderno de Derecho Ambiental, Sociales de Córdoba. El Agua. Número II*, Editorial Advocatus, Córdoba (Argentina).

LOPERENA ROTA, Demetrio (1997) «La posición jurídica del ciudadano ante el medio ambiente» ("*Environmental Rights of the Citizens*"). *Naturzale*, 12, (pp. 57-73. Donostia (España). <http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/naturzale/12/12057073.pdf> (último acceso: 17/02/2015).

LÓPEZ ALFONSÍN, Marcelo Alberto (2008), «La cláusula ambiental y sus leyes de desarrollo constitucional» en KROM, Silvia Beatriz (Dir.), *Ambiente y recursos naturales*, Editorial Estudios, Buenos Aires (Argentina).

LÓPEZ, Carolina y SAFOJAN, Romina (2013), «Un Análisis multidimensional de la pobreza: Evidencia reciente de las regiones de Argentina» *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, Año 7, Vol. 12, Buenos Aires (Argentina).

LORENZETTI, Ricardo Luis (2008), *Teoría del derecho ambiental*, La Ley, Buenos Aires (Argentina).

LORENZINI, Horacio (1997), *Geografía general*, Editora AZ, Serie Plata 8ª ed., Buenos Aires (Argentina).

LOUTAFT RANEA, Roberto G. y SOLA, Ernesto (2012), «Competencia en materia ambiental. Recientes pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

y otros tribunales», *Suplemento Doctrina Judicial Procesal*, La Ley. www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/competencia-en-materia.../file (último acceso: 13/03/2015).

LUCAS VERDÚ, Pablo, «Constitución Española de 1978 y sociedad democrática» revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/download/.../7732 (último acceso: 04/03/2015).

MAGNANI, César (2008), *Consultoría sobre legislación de aguas. V Conferencia Centroamericana de Legisladores del Recurso Hídrico*, Asociación Mundial para el Agua en Centroamérica (Global Water Partnership Central America, GWP Centroamérica), Tegucigalpa (Honduras).

MALPARTIDA, Alejandro R. (2006), «Cuenca Matanza-Riachuelo, revisión de antecedentes: recursos naturales. Compuestos xenobióticos y otros contaminantes de la cuenca», *Primeras Jornadas en Salud Ambiental, 4 y 5 de julio de 2006*, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina).

MANDELLI, Adriana (1986), *La protección penal del medio ambiente en la República Argentina*, Marcos Lerner Editora, Córdoba (Argentina).

MARIENHOFF, M.S. (1996), *Tratado de derecho administrativo*, Tomo V, Dominio Público, 3ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires (Argentina).

MARTÍN, Líber (2010), *Derecho de aguas. Estudio sobre el uso y el dominio de las aguas públicas*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires (Argentina).

MARTÍN, Líber (2010), «Organismos de cuenca y reparto de competencias entre estado nacional y provincias en materias de dominio y administración de aguas» en EMBID IRUJO, Antonio y MATHUS ESCORIHUELA, Miguel, *Organismos de cuenca en España y Argentina: organización, competencias y financiación*, Editorial Dunken, Buenos Aires (Argentina).

MARTÍN, Liber, «La transformación del derecho argentino de aguas». <http://www.vocesenelfenix.com/content/la-transformaci%C3%B3n-del-derecho-argentino-de-aguas> (último acceso 20/02/2015).

MARTÍN LÓPEZ, Miguel Ángel (2010), «Tratados» en SÁNCHEZ, Víctor M. (dir) *Derecho internacional público*, 2º ed., Editorial Huygens, Barcelona.

MARTÍN MATEO, Ramón (1994), *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Trivium, Madrid.

MARTÍN MATEO, Ramón (1997), *Tratado de derecho ambiental*, Volumen III, Recursos naturales, Editorial Trivium, Madrid.

MARTÍN-RETORQUILLO BAQUER, Lorenzo (1996), *Del derecho administrativo de nuestro tiempo*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires (Argentina).

MARTÍNEZ, Víctor Hipólito (1999), *Córdoba y el Canal Federal*, Marcos Lerner, Ed. Córdoba, Córdoba (Argentina).

MARTÍNEZ, Víctor Hipólito (1996), «Reflexiones sobre la competencia en materia ambiental» en RODRÍGUEZ VARELA, Alberto (Dir.), *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Buenos Aires*, Tomo XXV, Vicent Gráfica S.A., Buenos Aires (Argentina).

MATHUS ESCORIHUELA, Miguel (2009), «La situación en Argentina», en EMBID IRUJO, A. (Dir.) y KÖLLING M. (Coord.), *Gestión del agua y descentralización política*, Arandazi, Cizur Menor, Navarra.

MATHUS ESCORIHUELA, Miguel (2011), «Sinergias ambientales e instituciones de gestión» en CAPALDO, Griselda (Edit.), *Gobernanza y manejo sustentable del agua*, Serie Sinergias Ambientales, Mnemosyne, Buenos Aires (Argentina).

Mc CAFFREY, Stephen C. (2009), «Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación», United Nations Audiovisual Library of International. http://legal.un.org/avl/pdf/ha/clnuiw/clnuiw_s.pdf (último acceso: 24/03/2015).

MENÉNDEZ, Augusto Juan (2000), *La Constitución Nacional y el medio ambiente, El Art. 41 de CN*. Artes Gráficas Unión, Mendoza (Argentina).

MENEM, Carlos y DROMI, Roberto (1997), *Argentina por regiones*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires (Argentina).

MENEM, Carlos y DROMI, Roberto (1997), *El estado hoy, integración-participación-solidaridad*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires (Argentina).

MENEM, Eduardo y DROMI, Roberto (1994), *La Constitución reformada, comentada y concordada*, N° 1, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires (Argentina).

MICHAUD, Carlos (1942), *Regadíos en Santiago del Estero y en particular en la zona del río Dulce*, publicación oficial, Santiago del Estero (Argentina).

MONETA, Carlos (1992), "Los espacios de intercambio económico regional", *Capítulos del SELA*, enero-marzo, N° 31, Caracas (Venezuela).

MOONEY Alfredo Eduardo (2001), *Derecho Público Provincial*, Advocatus, Cuarta Edición, Córdoba (Argentina).

- MORALES LAMBERTI, Alicia (2008), «Gestión y remediación de pasivos ambientales. Políticas y atribución de responsabilidad» en *Estudios de Derecho Ambiental*, Vol. 1, Ediciones Alveroni, Córdoba (Argentina).
- MOSSET ITURRASPE, Jorge; HUTCHINSON, Tomás y DONNA, Edgardo Alberto (1999), *Daño ambiental*, Tomo I, Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires (Argentina).
- NÁPOLI, Andrés M. (2009), «Una política de estado para el riachuelo» en *Informe Ambiental Anual 2009 de FARN*.
http://farn.org.ar/riachuelo/documentos/informe_riachuelo_abr09.pdf (último acceso: 30/03/2015).
- NOVAK, Aldo (2014), «Reparación en derecho ambiental» en MOISSET de ESPANES, Luis (Dir.) *Clases del curso de derechos reales y ambiente*, Editorial Lucrecia, Santiago del Estero (Argentina).
- NOVAK TALAVERA, Fabián (2013), «Los criterios para la interpretación de los tratados», *THEMIS, Revista de Derecho* 63.
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/viewFile/8991/9398> (último acceso: 18/07/2015).
- OLIVEIRA DO PRADO, Rafael Clemente (2013), «La obligación de cooperar en la gestión de cuencas hidrográficas internacionales. El caso del Convenio de Albufeira analizado a la luz del derecho internacional del medio ambiente», *Revista Científica Monfragüe Desarrollo Resiliente*, Nº 1, pág. 50-85.
- PALOP PIQUERAS, Jaime (2007), «Presentación» en DANÉS CASTRO, Cristina (Coord.) *Manual para la gestión de vertidos: autorización de vertido*. Centro de Publicaciones Secretaria General Técnica Ministerio de Medio Ambiente de España.
http://www.magrama.gob.es/es/agua/publicaciones/manual_para_la_gestion_de_vertidos_tcm7-28966.pdf (último acceso: 30/03/2015).

PANARIO CENTENO, María Marta, «Información contable ambiental de las empresas demandadas en la causa Matanza-Riachuelo», Proyecto UBACyT E010: «El sistema contable de gestión ambientalmente el desafío del cambio climático, su influencia en el impacto regional», Centro de Investigación en Contabilidad Social FCE–UBA <http://www.econ.uba.ar/www/servicios/biblioteca/bibliotecadigital/institutos/cics/a3n1/a3n1.pdf> (último acceso: 30/03/2015).

PANCALLO D'AGOSTINO, Martín Roque (2010), «Visión del federalismo de concertación en un país desigual» en HERNÁNDEZ, Antonio María (Dir.), *Cuaderno de federalismo XXIV*, Instituto de Federalismo de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Editorial Advocatus, Córdoba (Argentina).

PAOLASSO, Pablo Cristian y OSATINSKY, Ariel, «Las transformaciones económicas y sociales de Tucumán en la década de 1960». <http://www.econ.uba.ar/planfenix/novedades/Area%20I/Las%20transformaciones%20economicas%20-%20Paolasso-Osatinsky.pdf> (último acceso: 20/07/2015).

PAZ, Mariano Roberto (2013), *El bosque, derecho y propiedad*, 2ª ed., Editorial Lucrecia, Santiago del Estero (Argentina).

PELUFFO, María Laura (2007), «Las acciones ambientales en el derecho argentino, amparo ambiental y acción popular». *Díkaion*, N° 16, Chía (Colombia), <http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1371/1507> (último acceso: 10/04/2015)

PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, María Elisa (2014), *La incorporación de la variable ambiental a los conflictos competenciales en materia de aguas en España y en Argentina*, Tesis doctoral, Zaragoza.

PÉREZ GUILHOU, Dardo (1989), «El Poder Judicial, órgano político y estamental» en PÉREZ GUILHOU D. y otros, *Poder Judicial*, Depalma, Buenos Aires (Argentina).

PÉREZ ROYO, Javier (1994), *Curso de derecho constitucional*, Marcial Pons, Madrid.

PICOLOTTI Juan M. (2001), «El saneamiento ambiental de la cuenca Salí-Dulce llega a la CSJN» *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales*, IJ-LXVI-716. <http://www.ijeditores.com.ar/articulos.php?idarticulo=63716&print=2> (último acceso: 20/03/2015).

PIÑER, Juan Carlos (2001), *Manual de régimen jurídico de los recursos naturales y del ambiente*, Artes Gráficas Candil, Buenos Aires (Argentina).

PIGRETTI, Eduardo A. (1993), *Derecho ambiental*, Depalma, Buenos Aires, (Argentina).

PIGRETTI, Eduardo y otros (2010), *Derecho ambiental de aguas*, Lajoune, Buenos Aires (Argentina).

PINTO, Mauricio (2010), «Caracterización de los organismos de cuenca en el Derecho Argentino» en EMBID IRUJO, Antonio y MATHUS ESCORIHUELA, Miguel, *Organismos de cuenca en España y Argentina*, Dunken, Buenos Aires (Argentina).

PINTO, Mauricio (2009), *El régimen jurídico de los ríos interprovinciales en la Argentina*, Tesis doctoral, Zaragoza.

PLANAS, Andrés (1975), «Administración de cuencas interjurisdiccionales y planificación del recurso agua» en *Seminario de administración de cuencas interjurisdiccionales*, CELA, Mendoza (Argentina).

PLAZAS, Alejandro, «Trabajo práctico Fallo: Saladeristas Podestá c/ Provincia de Buenos Aires», Derecho Administrativo I, Universidad Abierta Interamericana.

uaiderechoadministrativo.wikispaces.com/.../TP+Saladeristas+Podestá.do (último acceso: 15/03/2015).

POCHAT, Víctor (2005), *Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencia de Argentina*, División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago (Chile).

POCHAT, Víctor (2013), «El contexto que propició la elaboración de los principios rectores» en DARDIS, Natalia Verónica, *Principios rectores de política hídrica de la República Argentina, 10 años de participación y consenso*, COHIFE, Buenos Aires (Argentina).

PONS RÁFOLS, Xavier (2010), «Los Tratados Internacionales como principal procedimiento de creación de las normas internacionales del trabajo» en BONET PÉREZ Jordi y OLESTI RAYO Andreu (Dir.), *Nociones básicas sobre el régimen jurídico internacional del trabajo*, Editorial Huygens, Barcelona.

Proyecto CIUNT, 26/L403, «Instrumentos de la política y la gestión ambiental y descentralización competencial en el NOA» DÍAZ RICCI, Raúl (Dir.) www.catedrapanaia.com.ar/augm/MI.52.doc (último acceso 20/03/2015).

PUPPIO, Agustín F. (2012), «La competencia originaria de la CSJN en cuestiones ambientales y el caso cuenca Salí-Dulce» en *Revista La Ley NOA*. <http://thomsonreuterslatam.com/articulos-de-opinion/30/04/2012/la-competencia-originaria-de-la-csjn-en-cuestiones-ambientales-y-el-caso-cuenca-sali-dulce> (último acceso: 20/03/2015).

QUIROGA LAVIÉ, Humberto (1996), *El poder constituyente en acción*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires (Argentina).

REIRIZ, María Graciela (1969), *Responsabilidad del Estado*, Eudeba, Buenos Aires (Argentina).

RIMOLDI DE LADMAN, Eve (2007), *Relaciones Económicas Internacionales y Federalismo*.

http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/rimoldi-relaciones_economicas_internacionales.pdf (último acceso: 17/07/2015).

RIVAS, José Andrés (2008), «Márgenes del regionalismo» en *Cifra. Revista de la Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud*, N° 3, Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE), Santiago del Estero (Argentina).

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime (1993), *La caducidad en el derecho administrativo español*, Editorial Montecorvo, Madrid.

RODRÍGUEZ COARASA, Cristina (2003), «Constitución Española», Universidad Rey Juan Carlos.

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=9&tipo=2> (último acceso 20/09/2015).

ROGERS, Peter y HALL, Alan (2006), *Gobernabilidad efectiva del agua, Tec Background Papers* N° 7. Ed. Global Water Partnership.

ROMAGOSA, Francesc y otros (2012), *Sostenibilidad y resiliencia socioecológica en el delta del Ebro*. Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Geografia, Barcelona. <http://dag.revista.uab.es/article/viewFile/v59-n2-romagoa-chelleri-trujillo-breton/pdf> (último acceso: 11/04/2015)

ROMERO, José Luis, *Breve historia argentina*, Tomo I. <http://www.dad.uncu.edu.ar/upload/romero-jose-luis-breve-historia-de-la-argentina.pdf> (último acceso: 10/07/2015).

ROSATTI, Horacio (2004), *Derecho ambiental constitucional*, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires (Argentina).

SABSAY Daniel Alberto y DI PAOLA María Eugenia (2003), «El daño ambiental colectivo y la nueva Ley General del Ambiente» en *Anales de Legislación Argentina*, Boletín Informativo, N° 17, La Ley, Buenos Aires (Argentina).
<http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/art17.pdf> (último acceso: 25/02/2015).

SABSAY, Daniel Alberto y DI PAOLA, María Eugenia (2002), «El federalismo y la nueva Ley General del Ambiente» en *Anales de Legislación Argentina*, Boletín Informativo N° 32, La Ley, Buenos Aires (Argentina). <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/05/art09.pdf> (último acceso: 11/03/2015).

SAGÜÉS, Néstor Pedro (2005), *El tercer poder, notas sobre el perfil político del Poder Judicial*, Lexis Nexis Argentina, Buenos Aires (Argentina).

SALINAS ALCEGA, Sergio (2007), «Derecho internacional de aguas» en EMBID IRUJO, Antonio (Dir.), *Diccionario de derecho de aguas*, Iustel, Madrid.

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, María Teresa; RODRÍGUEZ FERRERO, Noelina y SALAS VELASCO, Manuel (2011), «La gestión del agua en España» en *La unidad de cuenca, revista de estudios regionales* n° 92, http://www.ugr.es/~msalas/articles_spanish/2011_Revista_Estudios_Regionales_92.pdf (último acceso: 10/03/2015).

SARMIENTO GARCÍA, Jorge (Dir.) (1998), *Derecho público*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires (Argentina).

SARMIENTO GARCÍA, Jorge H. (1996), *Introducción al procedimiento administrativo y al procedimiento administrador en protección del administrado*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires (Argentina).

SARMIENTO GARCÍA, Jorge H. y FARRANDO, Ismael (1994), *Procesos de integración y Mercosur*, Depalma, Buenos Aires (Argentina).

SARRIA, Consuelo, GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y MARTINS, Daniel (1981), *Justicia administrativa*, Ediciones UNSTA, Tucumán (Argentina).

SAUNDERS, J. Owen (2009), «Gestión del agua en un estado federal, la experiencia canadiense» en EMBID IRUJO, Antonio (Dir.) y HÖLLING, Mario (Coord.), *Gestión del agua y descentralización política*, Aranzadi-Thompson Reuters, Cizur Menor, Navarra.

SOSA LOYOLA, Gilberto (1855), *La traducción jurídica de San Luis*, 2º ed., Fondo Editorial San Luiseño (1998), Imprenta del Estado, San Luis (Argentina).

SPOTA, Alberto G. (1941), *Tratado de derecho de aguas*, Tomo I, Ed. Jesús Menéndez, Buenos Aires (Argentina).

TAJADURA TEJADA, Javier (2010), «Federalismo cooperativo y conferencias sectoriales: Marco normativo y propuestas de reforma» en *Revista Jurídica de Navarra*, Nº 49, enero-junio 2010.

TASSO, Alberto (2011), «La sequía de 1937 en Santiago del Estero. Antecedentes y consecuencias de un acontecimiento ambiental» *Trabajo y Sociedad. Sociología del trabajo* Nº 17, Vol. XV, Santiago del Estero (Argentina). www.unse.edu.ar/trabajosysociedad (último acceso: 10/02/2015).

TAU ANZOÁTEGUI, Víctor (1996), *Formación del Estado federal argentino. 1820-1852. El Gobierno de Buenos Aires y los asuntos nacionales*, segunda edición revisada y ampliada, Editorial Perrot, Buenos Aires (Argentina).

TENTI, María Mercedes (2014), «La planificación regional el Primer Congreso de Planificación Integral del Noroeste Argentino (PINOA)» en Academia de Ciencias y Artes de Santiago del Estero, *Publicación Homenaje Ing. Néstor René Ledesma*, Editorial Lucrecia, Santiago del Estero (Argentina).

The World Water Assessment Programme (2003), «La situación. La crisis mundial del agua, Resumen Agua para todos, agua para la vida», en *Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo*, Ediciones Unesco. <http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/water/WWDR-spanish-129556s.pdf> (último acceso: 25/04/2015).

THEA, Federico Gastón, «Responsabilidad de las provincias por daño ambiental transfronterizo». <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/82/lecciones-y-ensayos-82-paginas-227-259.pdf> (último acceso: 24/03/2015).

TORICELLI, Maximiliano (1999), «La legitimación activa en el Art 43 de la Constitución Nacional» en BIDART CAMPOS, Germán y SAGÜÉS, Néstor, *El amparo constitucional, perspectivas y modalidades*, Art. 43 de la Constitución Nacional, Depalma, Buenos Aires (Argentina).

TRIGO REPRESAS, Félix A. y LÓPEZ MESA, Marcelo J. (2004), *Tratado de la responsabilidad civil*, Tomo III, La Ley, Buenos Aires (Argentina).

ÚBEDA PORTUGUÉS, José Escribano (2011), «Breve introducción al derecho internacional público» en *Colecciones Relaciones Internacionales N° 3*, Editorial Aebius, Madrid.

UMAÑA GÓMEZ, Edmundo (2002), «Manejo de cuencas hidrográficas y protección de fuentes de agua» en *Taller de Capacitación Educación Ambiental con enfoque en Manejo Cuencas y Prevención de Desastres*, Universidad Nacional Agraria de

Nicaragua, Facultad de Recursos Naturales y del Ambiente. Departamento de Manejo Cuencas y Gestión Ambiental, Nicaragua.
<http://www.bvsde.paho.org/bvsade/fulltext/cuencas.pdf> (último acceso: 20/03/2015).

VALENTE, Marcela (2006), «El Norte Grande no crece al ritmo del resto del país». <http://regionnortegrande.com.ar/?articulo=543> (último acceso: 20/04/2015).

VALENTE, Marcela (2006), «El Norte olvidado» en *Resumen de Prensa de Daily News, México, América Latina y el Caribe*, PNUMA, 28 de febrero de 2006. www.pnuma.org/informacion/noticias/2006-02/28feb06e.doc (último acceso: 24/04/2015).

VALLS, Mario F. (2014), «Los recursos naturales en el Digesto Jurídico Argentino» en MOISSET de ESPANES, Luis (Dir.), *Clases del curso taller de derecho reales y ambiente*, Editorial Lucrecia, Santiago del Estero (Argentina).

VALLS, Mario F. (2012a), *Presupuestos mínimos ambientales*, Editorial Astrea, Buenos Aires (Argentina).

VALLS, Mario F. (2012b), *Primeras Jornadas Regionales de Derecho de Aguas y Ambiente*, organizadas por el Centro Interdisciplinario de Aguas, Bosques y Ambiente del Colegio de Abogados de Santiago del Estero, Editorial Lucrecia, Santiago del Estero (Argentina).

VALLS, Mario F. (1994), *Recursos naturales. Lineamientos de su régimen jurídico*, Tomo II, Abeledo-Perrot, 3ª ed. actualizada, Buenos Aires (Argentina).

VALLS, Mario F. (2013), «Prólogo a los diez años de participación y consenso. Una invitación a reflexionar» en DARDIS, Natalia Verónica, *Principios rectores de política hídrica de la República Argentina, 10 años de participación y consenso*, Buenos Aires, COHIFE.

VANOSSI, Jorge Reinaldo A. (2005), Palabras de homenaje y recordación del Prof. Dr. Isidoro Ruiz Moreno en el Centenario de su natalicio en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Users/pablo/Favorites/Downloads/artruismoreno.pdf (último acceso: 25/03/2015).

VANOSSI, Jorge Reinaldo A. y DALLA VÍA, Alberto Ricardo (2000), *Régimen constitucional de los tratados*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires (Argentina).

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín (1949), *Derecho Administrativo IV*, Instituciones fundamentales (Segunda Parte), dominio público, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires (Argentina).

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín (1959), *Un debate parlamentario histórico. Mitre versus Vélez Sarfield*, Abeledo-Perrot, 2º ed., Buenos Aires (Argentina).

VINOCUR, Gabriela y CANO, Pedro (2011), «Acceso a la información pública ambiental. Herramienta para la generación de indicadores de seguimiento para la aplicación y cumplimiento de normativa ambiental, Acceso a la información pública» en *Informe Anual de la FARN 2011*. http://www.farn.org.ar/wp-content/uploads/2011/06/18_vinocur.pdf (último acceso: 13/03/2015).

ZAFFARONI, Raúl (1987), “La Convención Americana sobre Derechos Humanos y el sistema penal” en *Revista de Derecho Público*, N° 2, Buenos Aires (Argentina).

ZIULU, Adolfo Gabino (1997), *Derecho Constitucional. Principios y derechos constitucionales*, Tomo 1, Depalma, Buenos Aires (Argentina).

ZUCCHERINO, Ricardo (1991), *Tratado de derecho federal, estadual y municipal argentino y comparado. Tomo I, Teoría y práctica del derecho federal*, Depalma, Buenos Aires (Argentina).

WEBGRAFÍA

http://www.acumar.gov.ar/pdf/PLAN_INTEGRAL_DE_SANEAMIENTO_AMBIENTAL_DE_LA_CUENCA_MATANZA_RIACHUELO_MARZO_2010.pdf (último acceso: 31/03/2015).

<http://adpra.com.ar/prensa/satisfacci%C3%B3n-la-tarea-realizada-la-cuenca-sal%C3%ADdulce> (último acceso: 27/07/2015).

http://www.agn.gov.ar/files/informes/2015_070info_0.pdf (último acceso: 23/07/2015).

http://www.agn.gov.ar/files/informes/f_22_12_05_04.pdf (último acceso: 22/02/2015).

http://www.agn.gov.ar/files/informes/2006_063info.pdf (último acceso: 01/04/2015).

http://www.agro.uba.ar/apuntes/no_4/santiago.htm- (último acceso: 23/01/2015).

<http://www.ambienteforestalnoa.org.ar/userfiles/legislacion/pdf/tucompendioambiental.pdf> (último acceso: 27/02/2015).

<http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=1097&IdSeccion=0> (último acceso: 23/02/2105)

<http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=1300&IdSeccion=0> (último acceso: 27/02/2015).

http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/CompBosNatBio/file/AT1%20Producto%205_4_1%20-%20Análisis%20del%20marco%20%20institucional%20nacional%20actual.pdf (último acceso: 11/03/2015).

<http://www.ambiente.gob.ar/archivos/web/normativa/File/Anexo%20%20Res%20PRI.pdf> (último acceso: 20/03/2015).

http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/OrdTerrBN/file/4to%20congreso/Gestion%20Ley%2026331_trabajo%20completo.pdf (último acceso: 27/02/2015).

<http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?idarticulo=10387> (último acceso: 20/01/2015).

<http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=353> (último acceso: 22/02/2015).

<http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=4331> (último acceso: 21/01/2015).

<http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=4880> (último acceso: 24/01/2015).

<http://www.ambiente.gob.ar/?idarticulo=4822> (último acceso: 13/03/2015).

<http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=4825> (último acceso: 22/02/2015).

<http://www.argentour.com/es/provincia/catamarca/catamarca.php>- (último acceso 23/01/2015).

<http://www.argentour.com/es/provincia/cordoba/cordoba.php>- (último acceso: 25/01/2015).

http://www.argentour.com/es/provincia/salta/ciudad_salta.php- (último acceso 09/01/2015).

http://www.argentour.com/es/provincia/santiago_del_estero/santiago_del_estero.php- (último acceso: 25/01/2015).

<http://www.argentour.com/es/provincia/tucuman/tucuman.php>- (último 17/01/2015).

http://www.atlas.catamarca.gov.ar/index.php?option=com_content&id=94&Itemid=99- (último acceso: 24/01/2015).

http://www.atlas.catamarca.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=96&Itemid=101&limitstart=1-(último acceso: 24/01/2015).

<http://www.avelaboca.org.ar/index.php?id=3> (último acceso: 31/03/2015).

<http://buscon.rae.es/drae/srv/search?val=dirim%ED> (último acceso: 29/03/2015).

Hrrp://www.catedrapanaia.com.ar/auqm/MI.52.doc (último acceso 20/03/2015).

<http://www.cba.gov.ar/provincia/aspectos-generales/recursos-hidricos/> (último acceso: 24/01/2015).

<http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/85a69a561f9ea43d03257234006a8594/eaf882f745bd03a4032577c000760512?OpenDocument> (último acceso: 8/03/2015).

<http://www.cecra.com.ar/pages/viewfull.asp?CodArt=168>- (último acceso17/01/2015).

<http://www.cecra.com.ar/pages/viewfull.asp?CodArt=169> (último acceso: 23/01/2015).

http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos_totalpais.asp- (último acceso: 25/01/2015).

<http://central.tucuman.gov.ar:8180/pmapper-dev/Educativo/TextoInformatTUCUMAN.pdf>-
(último acceso: 21/01/2015).

http://www.cofema.gob.ar/archivos/web/COFEMA/File/acta_XL_CABA_041204.pdf (último
acceso: 22/02/2015).

<http://www.cofema.gob.ar/?IdArticulo=3042> (último acceso: 11/03/2015).

<http://www.cohife.org.ar/Dfundacionales.html> (último acceso: 06/03/2015).

http://www.conicet.gov.ar/new_scp/detalle.php?keywords=&id=20881&inst=yes&capitulos=yes&detalles=yes&capit_id=474159-(último acceso: 24/01/2015).

http://www.corebe.org.ar/NORMATIVA/principios_rectores_de_politica_hidrica.htm (último
acceso: 23/07/2015).

http://www.cuencasalidulce.gov.ar/descargas/actas_pdf/2010/Acta_20_05_2010.pdf
(último acceso: 14/03/2015).

http://www.cuencasalidulce.gov.ar/descargas/notas%20periodisticas/El%20Liberal/2011/Nota_10_09_2011.pdf (último acceso: 09/03/2015).

<http://www.cuencasalidulce.gov.ar/descargas/RSaliDulce210307.pdf> (último acceso:
08/03/2015).

<http://www.cuencasalidulce.gov.ar/submenus/actadereunion.html> (último acceso:
09/03/2015).

<http://www.cuencasalidulce.gov.ar/subpaginas/noticias.html> (último acceso: 08/03/2015).

<http://www.derechos.org/nizkor/arg/doc/villainflamable.html> (último acceso: 01/04/2015).

<http://www.derecho.uba.ar/academica/derecho-abierto/archivos/Pacto-Federal-Ambiental.pdf> (último acceso: 11/03/2015).

http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/rimoldi-relaciones_economicas_internacionales.pdf (último acceso: 17/07/2015).

<http://www.diarioinedito.com/Nota/13645> (último acceso: 19/03/2015).

<http://www.dpn.gob.ar/areas.php?id=01&cl=35&act=view>

<http://www.dpn.gob.ar/main.php?cnt=61> (último acceso: 31/03/2015).

<http://www.dpn.gob.ar/riachuelo/r-demanda.pdf> (último acceso: 11/03/2015).

<http://www.ecologialapampa.gov.ar/cofema.html> (último acceso: 23/07/2015).

<http://www.econ.uba.ar/planfenix/novedades/Area%20I/Las%20transformaciones%20economicas%20-%20Paolasso-Osatinsky.pdf> (último acceso 21/07/2015).

http://www.educa.madrid.org/web/cp.fernandoelcatolico.madrid/frases_celebres/F_Fedro.htm (último acceso: 30/07/2015).

<http://elliberal.com.ar/ampliada.php?ID=22194> (último acceso: 19/03/2015).

<http://www.elliberal.com.ar/ampliada.php?ID=197431> (último acceso: 27/07/2015).

<http://www.elliberal.com.ar/ampliada.php?ID=20004>.

<http://www.elliberal.com.ar/ampliada.php?ID=43064> (último acceso: 20/03/2015).

<http://www.elliberal.com.ar/ampliada.php?ID=92332>. Publicado el 29/05/2013 (último acceso: 12/03/2015).

<http://www.elliberal.com.ar/ampliada.php?ID=158387> (último acceso: 09/03/2015).

<http://www.elliberal.com.ar/ampliada.php?ID=200412> (último acceso: 29/07/2015).

<http://www.ellitoral.com.ar/371014/EI-COFEMA-adhirio-a-la-enciclica-del-Papa-Francisco> (último acceso: 23/07/2015).

<http://espanol.mapsofworld.com/continentes/sur-america/argentina/catamarca.html>- (último acceso 18/01/2015).

<http://espanol.mapsofworld.com/continentes/sur-america/argentina/provincia-de-cordoba.html>- (último acceso 18/01/2015).

<http://espanol.mapsofworld.com/continentes/sur-america/argentina/salta.html>- (último acceso: 12/01/2015).

<http://espanol.mapsofworld.com/continentes/sur-america/argentina/santiago-del-estero.html>- (último acceso 18/01/2015).

<http://espanol.mapsofworld.com/continentes/sur-america/argentina/tucuman.html>- (último acceso: 18/01/2015).

<http://estadistica.cba.gov.ar/LinkClick.aspx?fileticket=NT4FH0UYXf4%3D&tabid=157&language=es-AR>- (último acceso: 25/01/2015).

<http://farn.org.ar/acerca-de-farn> (último acceso: 31/03/2015).

<http://www4.hcdn.gov.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-126/126-796.pdf> (último acceso: 10/03/2015).

http://www.hidricosargentina.gov.ar/cuencas_comite.php?seccion=comite&item=1 (último acceso: 04/03/2015).

http://www.hidricosargentina.gov.ar/cuencas_cuencas.php?link=1 (último acceso: 23/03/2015).

http://www.hidricosargentina.gov.ar/documentos/cuencas_cap1.pdf (último acceso: 21/01/2015).

http://www.hidricosargentina.gov.ar/documentos/cuencas_cap2.pdf (último acceso: 22/01/2015).

http://www.hidricosargentina.gov.ar/documentos/referencias_i8/59_nueva.pdf (último acceso 24/03/2015).

<http://www.icaa.gov.ar/?p=461> (último acceso: 10/03/2015).

<http://www.idep.gov.ar/ofertaexportable/files/search/searchtext.xml> (último acceso: 19/01/2015).

http://inta.gob.ar/documentos/cuenca-201cdulce-superior201d.subcuencasalisuperior/at_multi_download/file/9_1_DS_Sali_Sup.pdf (último acceso 05/01/2015).

http://inta.gob.ar/documentos/el-desarrollo-sustentable-de-la-industria-de-la-carne-vacuna-en-el-noa/at_multi_download/file/desarrollo%20sust.pdf (último acceso: 06/02/2015).

http://www.inti.gob.ar/productos/pdf/mat_escherichia_coli.pdf (último acceso: 23/01/2015).

http://www.joseesain.com.ar/cms/index.php?option=com_content&view=%20article&id=78:derecho-agrario-ambiental-nota-a-scba-ancore&catid=40:comentarios-a-sentencias-destacadas&Itemid=61 (último acceso: 15/03/2015).

<http://www.joseesain.com.ar/images/pdf/farn%2520informe%2520jurisprudencia%2520del%2520bicentenario.pdf+&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=ar> (último acceso: 17/03/2015).

<http://www.lagaceta.com.ar/nota/168942/economia/> último acceso 20/04/2015).

<http://www.lagaceta.com.ar/nota/470703/economia/crece-indignacion-termas.html> (último acceso: 20/03/2015).

<http://www.laley.com.ar/img/nwslttrs/santiagodelestero.pdf> (último acceso: 19/03/2015).

<http://www.lanacion.com.ar/1511148-bicentenario-de-una-batalla-decisiva> (último acceso: 04/02/2015).

<http://www.lapampa.gov.ar/provincializacion-de-la-pampa.html> (último acceso: 24/03/2015).

<http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/piden-que-provincia-se-interese-rio-sali-dulce> (último acceso: 20/03/2015).

<http://lema.rae.es/drae/?val=cuenca>

<http://mapoteca.educ.ar/secuencia/climas-y-biomas-de-la-provincia-de-cordoba/>-(último acceso: 25/01/2015).

http://www.minagri.gob.ar/site/ganaderia/caprinos/05-informacion_caprina/_archivos/000004-situaci%C3%B3n%20caprina/000130_santiago%20del%20estero.pdf-(último acceso: 23/01/2015).

<http://www.monografias.com/trabajos95/tratados-internacionales-derecho/tratados-internacionales-derecho.shtml#registroda#ixzz3g6LO5mYN> (último acceso: 16/07/2015).

<http://www.nortegrande.com.ar/?noticia=6446> (último acceso: 13/03/2015).

<http://www.nuevodiarioweb.com.ar/nota/locales/533129/destacan-logros-cuenca.htm> (último acceso: 20/03/2015).

<http://www.nuevodiarioweb.com.ar/nota/seccion/305518/locales> (último acceso: 8/03/2015).

<http://www.papeleratucuman.com.ar/index.html>(último acceso: 25/01/2015).

<http://www.portaldesalta.gov.ar/economia/vacuno.htm>- (último acceso: 16/01/2015).

http://www.prefecturanaval.gov.ar/web/es/doc/dpma_floraciones_algales.pdf (último acceso: 25/01/2015).

http://www.produccion.com.ar/96jul_07.htm- (último acceso: 20/01/2015).

http://www.producciontucuman.gov.ar/direcc_FloraFaunaySuelos_Programas_piscicultura.aspx#Piscicultura_(último acceso: 20/01/2015).

<http://www.producciontucuman.gov.ar/Noticia.aspx?ID=3557>- (último acceso: 19/01/2015).

<http://www.ptn.gov.ar/Dictámenes/Marzo%202009/268-298.pdf> (último acceso: 08/03/2015).

http://www.rekursoshidricos.gov.ar/webdrh/_docs/Historias_poco_conocidas_del_agua_en_Tucuman_Ing_Comba.pdf (último acceso: 24/07/2015).

<http://revista.cpacf.org.ar/Revista004/Jurisprudencia%20Rev%2004/Buquecasino.pdf> (último acceso: 22/02/2015).

<http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/viewFile/31626/33393> (último acceso: 25/03/2015).

http://www.revistarap.com.ar/Derecho/constitucional_e_internacional/acuerdos/1CNT0007099676000.html (último acceso: 8/03/2015).

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/viewFile/8991/9398> (último acceso: 18/07/2015).

<http://www.ruraldesalta.org.ar/revista-nota.php?id=106449> (último acceso 21/07/2015).

www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/.../pedro-frias.pdf (último acceso: 18/07/2015).

http://www.sanmigueldetucuman.gov.ar/ciudad_1.php (último acceso 23/01/2015).

<http://www.santafe.gov.ar/index.php/rmyc/content/view/full/185047> (último acceso: 29/03/2015).

<http://www.santiagociudad.gov.ar/secciuudad/caracteristicas/geografia.php> (último acceso: 15/01/2015).

<http://www.sematurucuman.gov.ar/web/index.php/component/attachments/download/2> (último acceso: 21/07/2015).

<http://sematurucuman.gob.ar/web/index.php/67-enciclicapapal/341-20150630-cofema-adhesionenciclicapapal> (último acceso: 23/07/2015).

http://www.sitosse.org.ar/index.php?facebook_id=69 (último acceso: 19/03/2015).

<http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/general/docugral/N9777296.pdf> (último acceso: 24/03/2015).

<http://thomsonreuterslatam.com/articulos-de-opinion/30/04/2012/la-competencia-originaria-de-la-csjn-en-cuestiones-ambientales-y-el-caso-cuenca-sali-dulce#sthash.HimCF15x.dpuf> (último acceso: 16/03/2015).

<http://www.tucuman-ar.com/turismo/provin/geogra/hidro.htm>(último acceso: 20/01/2015).

<http://www.turismocatamarca.gob.ar/experiencias/fabrica-de-alfombras-el-arte-de-pintar-con-hilos/>-(último acceso: 24/01/2015).

<http://www.unciencia.unc.edu.ar/2010/junio/deforestacion-agricultura-y-biodiversidad-apuntes-> (último acceso: 25/01/2015).

<http://www.un.org/es/climatechange/kyoto.shtml> (último acceso: 23/02/2015).

<http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html> (último acceso: 11/03/2015).

<http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/scarcity.shtml> (último acceso: 11/02/2015).

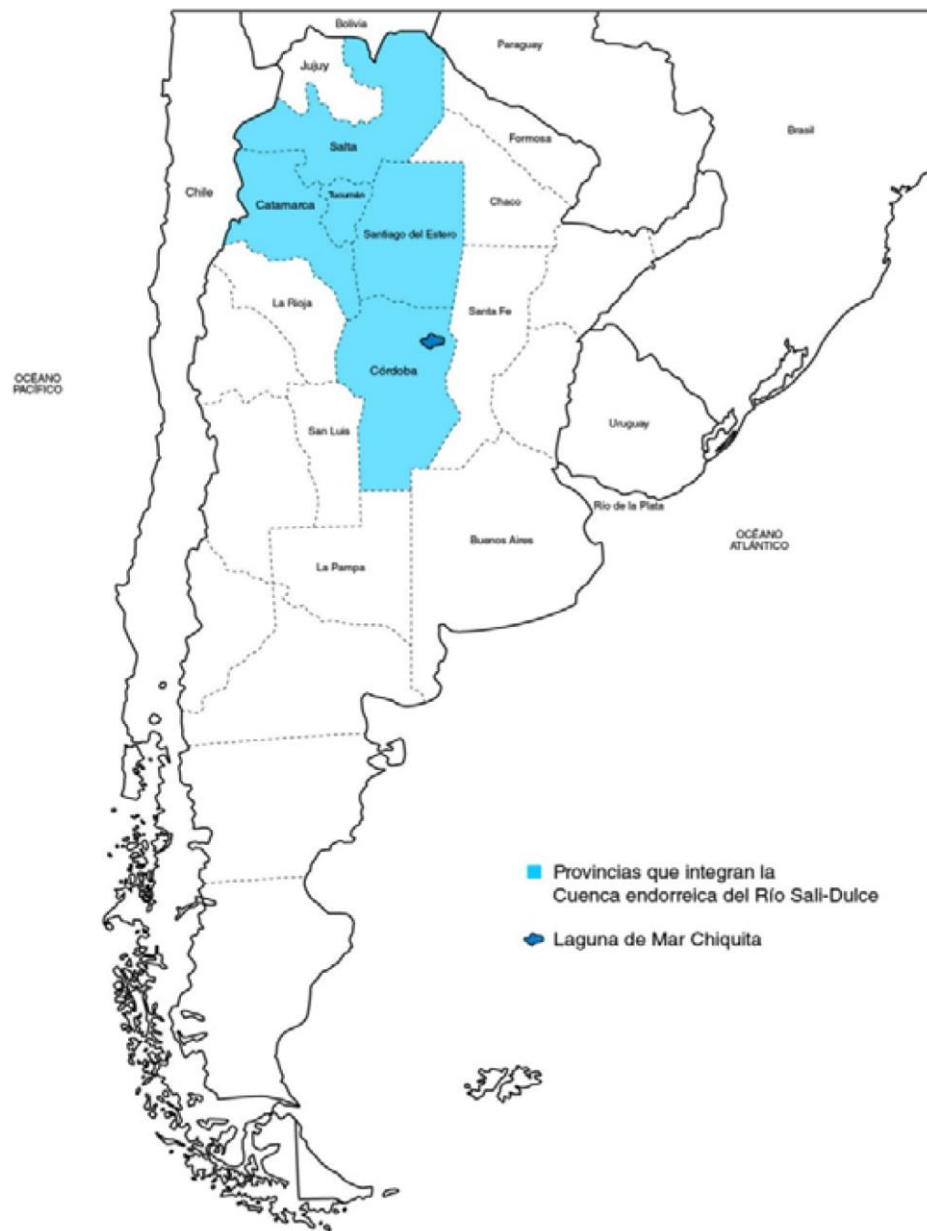
<http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/19%20ANA%20TERESA%20Presentacionn%20Canal%20Feijoo.pdf> (último acceso: 08/02/2015).

<http://www.unt.edu.ar/Institucional/Historia.php> (último acceso: 10/02/2015).

http://www.zicosur.org.ar/Nueva_ZICOSUR/espanol/index1.php?pag=objetivos

ANEXO MAPAS

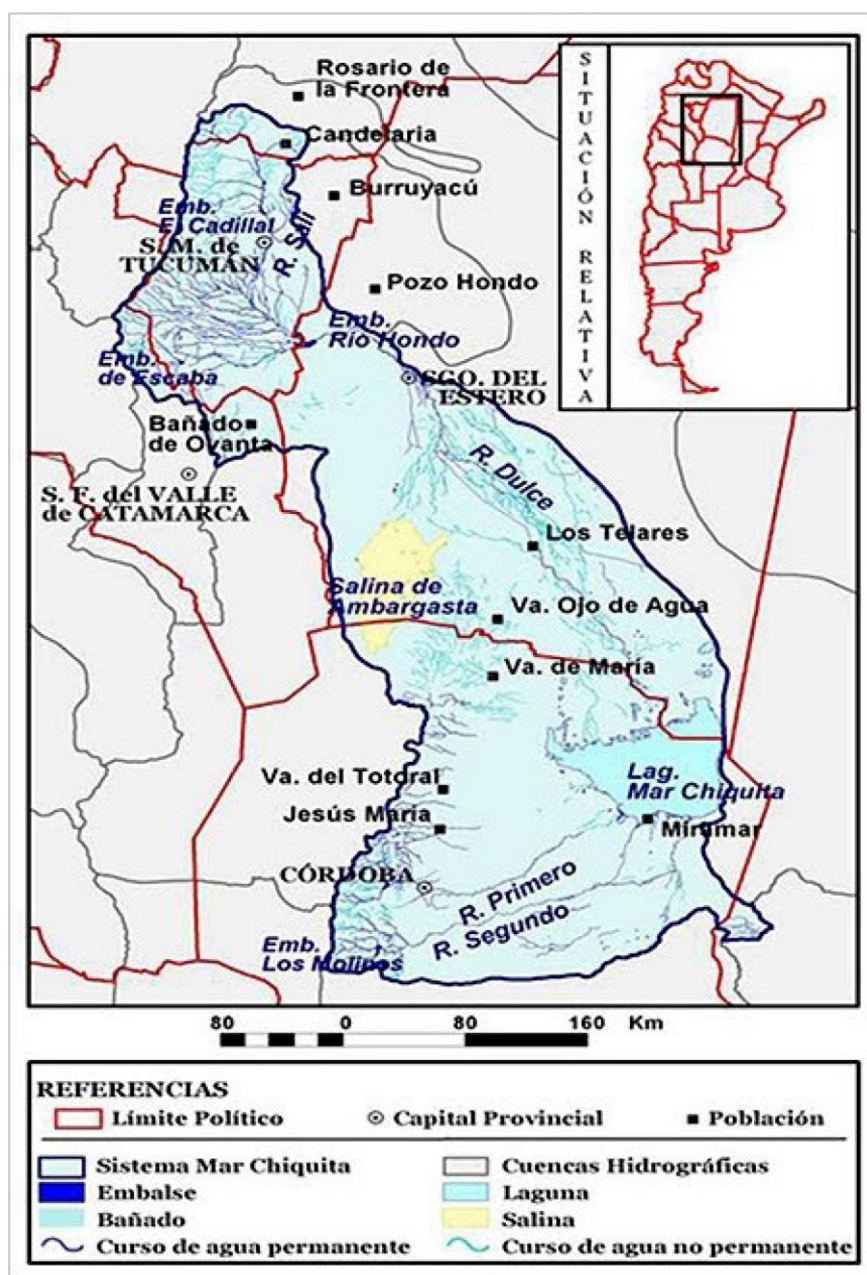
Mapa 1. Cuenca Salí-Dulce



Mapa de la República Argentina donde se destacan con azul las provincias que integran la Cuenca Salí-Dulce.

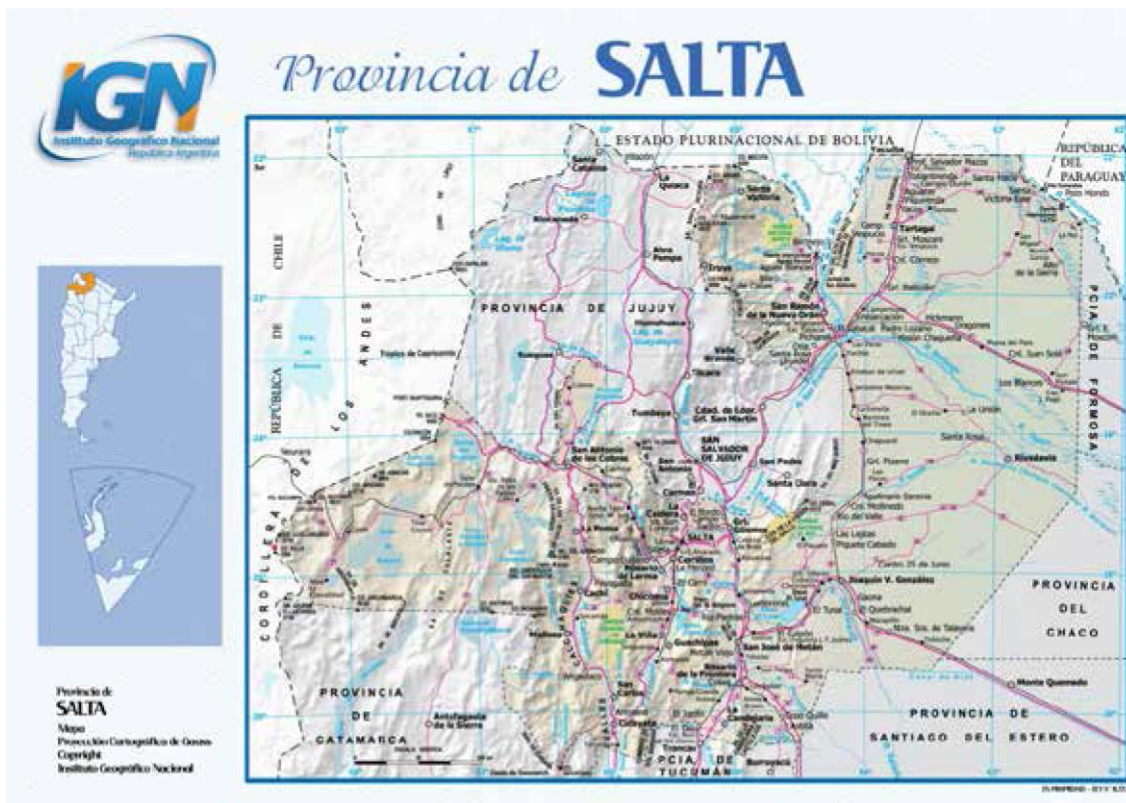
Fuente: Pablo Lucatelli / 2015

Mapa 2. Laguna Mar Chiquita



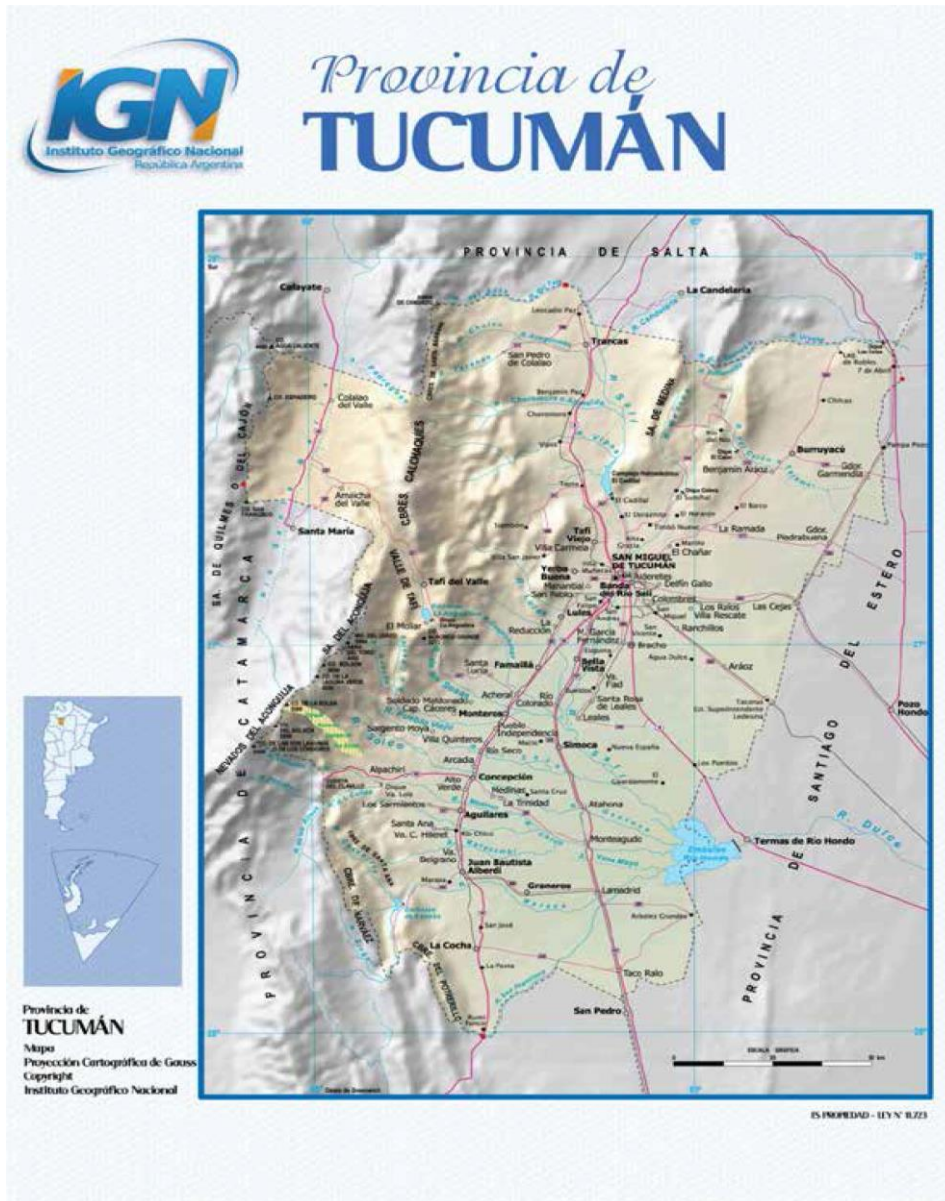
Fuente: <http://www.cuencasalidulce.gov.ar/submenuslantedentes.html>

Mapa 3. Provincia de Salta



Fuente: <http://www.ign.gob.ar/AreaServicios/Descargas/MapasFisicos>

Mapa 4. Provincia de Tucumán



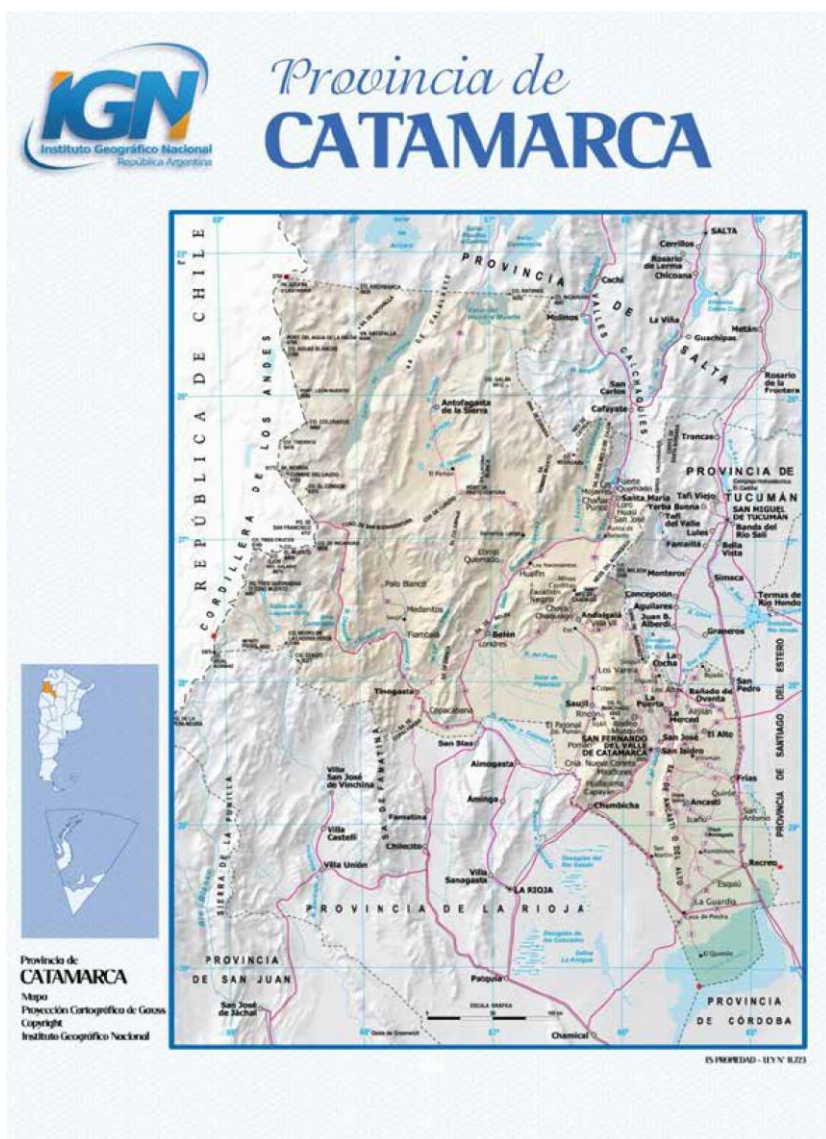
Fuente: <http://www.ign.gob.ar/AreaServicios/Descargas/MapasFisicos>

Mapa 5. Provincia de Tucumán: Mapa Hidrográfico



Fuente: <http://www.tucuman-ar.com/sturismo/provin/geogra/hidro.htm>

Mapa 6. Provincia de Catamarca



Fuente: <http://www.ign.gob.ar/AreaServicios/Descargas/MapasFisicos>

Mapa 7. Provincia de Santiago del Estero



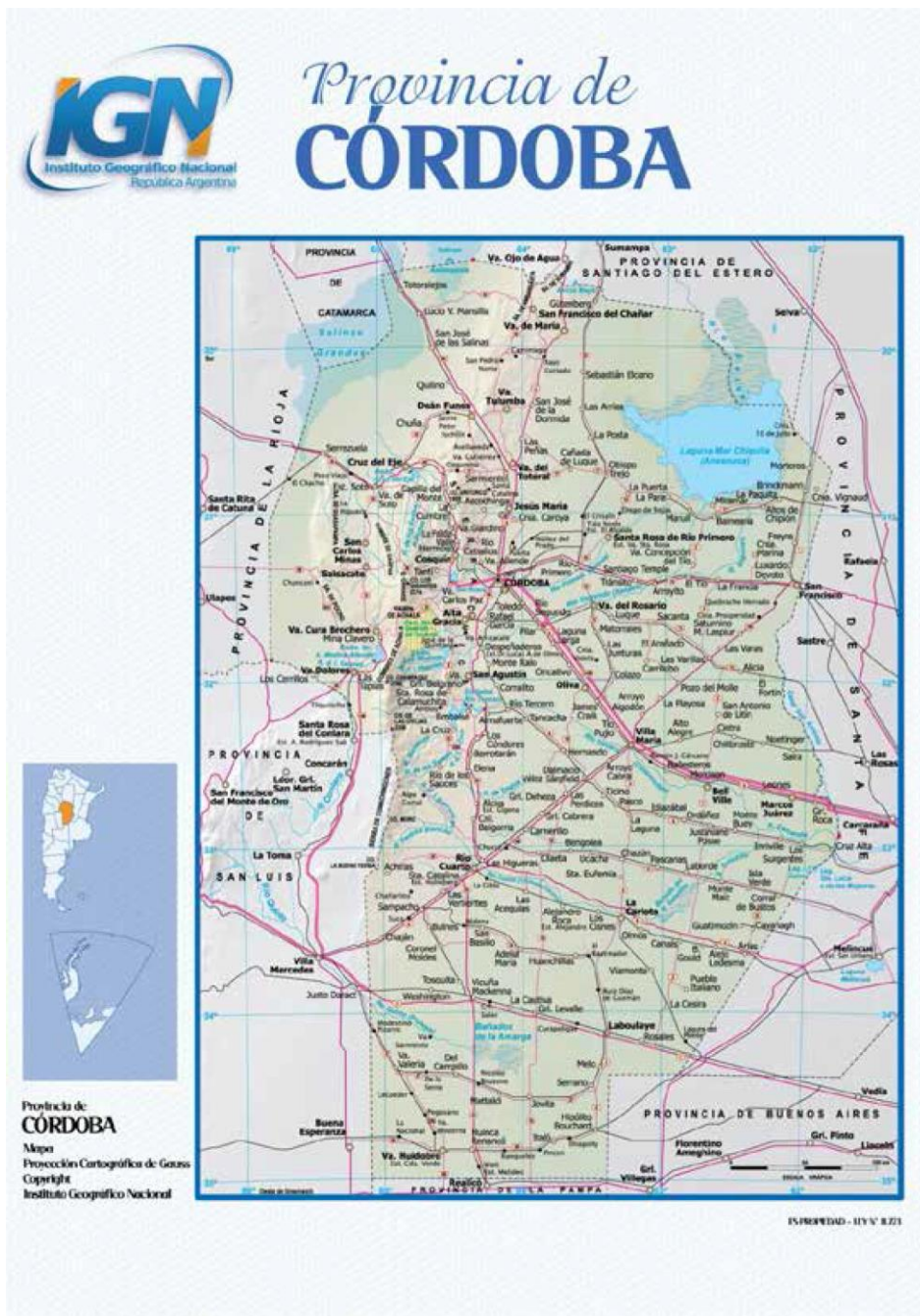
Fuente: <http://www.ign.gob.ar/AreaServicios/Descargas/MapasFisicos>

Mapa 8. Provincia de Santiago del Estero-Hidrografía



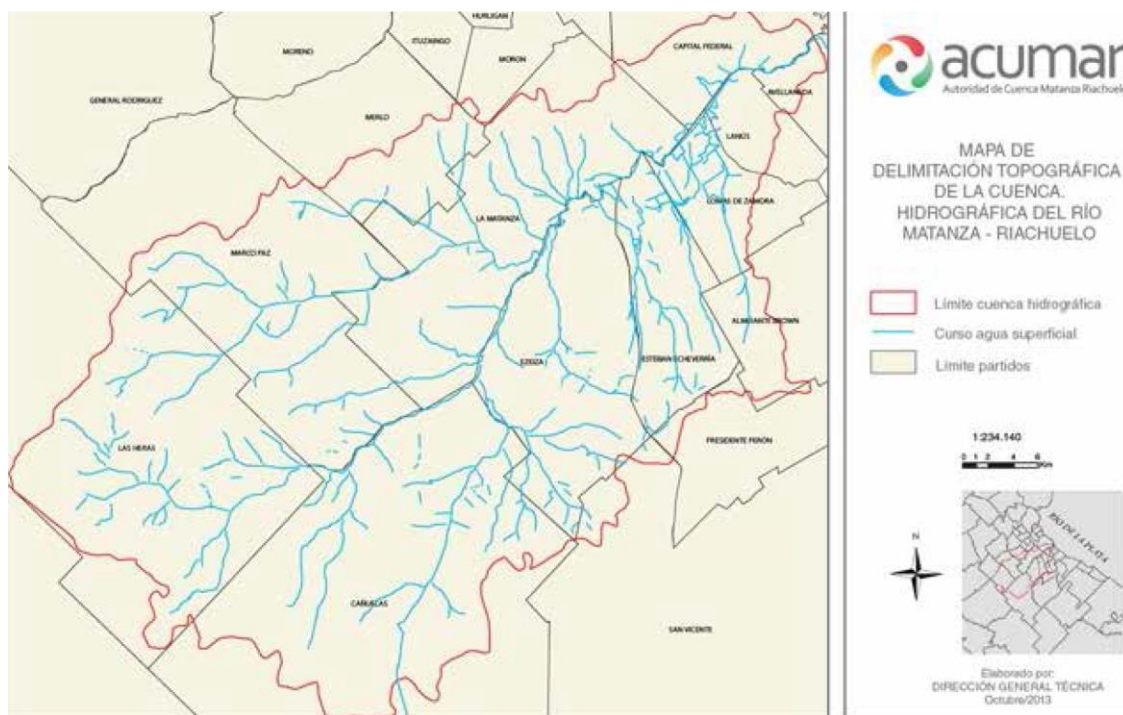
Fuente: <http://www.google.com/>

Mapa 9. Provincia de Córdoba



Fuente: <http://www.ign.gob.ar/AreaServicios/Descargas/MapasFisicos>

Mapa 10. Cuenca Hidrográfica Río Matanza-Riachuelo



Fuente: <http://www.acumar.gov.ar>

Mapa 11. Laguna La Picasa



Fuente: <http://www.alconet.com.ar/picasa/picasa.html>

Mapa 12. Río Atuel



Fuente: <http://diadelsur.com/rio-atuel-jornada-judicial-por-el-conflicto-con-la-pampa/>

Mapa 13. Proyecto Canal Federal



Fuente: <http://proyectopragnalia.blogspot.com.ar/2011/04/326-construccion-del-canal-federal.html>

